



DIRECTION DÉPARTEMENTALE DES
TERRITOIRES

Service de l'Urbanisme et de l'Habitat

Epinal, le

31 JUIL. 2020

Affaire suivie par :

Guy Hoyon

Tél : 03 29 69 14 26

Courriel : guy.hoyon@vosges.gouv.fr

ddt-suh-hume@vosges.gouv.fr

Le Préfet des Vosges

à

Madame la présidente

Mesdames et messieurs les conseillers

du tribunal administratif de Nancy

Objet : Déféré préfectoral tendant à l'annulation de la délibération du conseil municipal de la commune de Golbey du 18 juin 2020 approuvant le plan local d'urbanisme de la commune de Golbey

Envoi par Télérecours

J'ai l'honneur de soumettre à votre tribunal le déféré cité en objet concernant la délibération du conseil municipal de la commune de Golbey en date du 18 juin 2020 (**annexe 1**), approuvant le plan local d'urbanisme de la commune.

I- RAPPEL DES FAITS ET DE LA PROCÉDURE

Par **délibération du 25 mai 2012**, le conseil municipal de la commune de Golbey a prescrit la révision du plan d'occupation des sols (POS) approuvé le 6 décembre 2001 afin d'élaborer un plan local d'urbanisme (PLU).

Tout au long de la procédure, les services de l'État, dans le cadre de leur association, ont fait part de leurs observations sur le projet de PLU présenté. Les difficultés rencontrées lors de cette procédure ont été nombreuses que ce soit par l'absence d'espaces de travail collaboratif ou par le manque d'intégration des politiques publiques dans le document.

Par **courrier du 7 avril 2017 (annexe 2)**, la direction départementale des territoires fait le constat d'une faible association des services de l'État tout en réitérant sa

DDT des Vosges - 22 à 26 avenue Antoine Dutac 88026 EPINAL CEDEX Tél : 03 29 69 12 12

Accueil : de préférence sur rendez-vous

HORAIRES D'OUVERTURE AU PUBLIC : du lundi au jeudi de 09h00 à 11h30 et de 14h00 à 16h15,
vendredi de 09h00 à 11h15 et de 14h00 à 16h00

disponibilité pour accompagner la commune dans la procédure engagée. La commune est par ailleurs avertie par **courrier du 7 septembre 2017 (annexe 3)** de la caducité de son POS depuis le 27 mars 2017 ; la proposition d'accompagnement dans le cadre de l'association y est à nouveau rappelée.

La réunion des personnes publiques associées, identifiées aux articles L132-7 et 9 du code de l'urbanisme, du 21 décembre 2017, a permis concrètement aux services de l'État d'apprécier le niveau de la prise en compte des politiques publiques en matière d'urbanisme durable dans le projet de PLU. Ainsi par **courrier du 25 janvier 2018 (annexe 4)**, la direction départementale des territoires exprime, suite à cette réunion, les réserves de l'État sur la sécurité juridique du projet de PLU en alertant d'un avis défavorable si des évolutions significatives du document ne sont pas apportées.

Prenant acte de ce courrier mais sans associer de façon plus significative les services de l'État, la commune de Golbey entreprend de redéfinir son projet en débattant au sein de son conseil municipal un nouveau projet d'aménagement et de développement durables (PADD) pour son PLU, le 3 juillet 2018. Ce nouveau PADD a, dès lors, imposé la soumission du PLU à une évaluation environnementale au cas par cas. **Par décision du 29 novembre 2018 (annexe 5), la mission régionale de l'autorité environnementale (MRAe)** conclut que l'élaboration du PLU de la commune de Golbey est soumise à évaluation environnementale, conformément à l'article R104-28 du code de l'urbanisme, étant donné que les éléments présentés ne sont pas en mesure de conclure à l'absence d'incidences notables du PLU sur la santé et l'environnement. Et spécifiquement :

- sur la faible remobilisation des logements vacants, des surfaces constructibles en capacité de produire plus de logements qu'annoncé ainsi que sur des secteurs urbanisables où des études de dépollution sont en cours,
- sur la prise en compte des plans de prévention des risques inondation et technologiques.

Suite à cette décision confortant le point de vue des services de l'État, le **courrier du 3 janvier 2019 (annexe 6)** de la direction départementale des territoires et la **réponse du 14 janvier 2019 (annexe 7)** du maire de la commune de Golbey témoignent des difficultés persistantes de mettre en œuvre l'association conformément aux dispositions de l'article L132-7 et 10 du code de l'urbanisme. Ce dernier article dispose :
« A l'initiative de l'autorité chargée de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme, ou à la demande de l'autorité administrative compétente de l'Etat, les services de l'Etat sont associés à l'élaboration du schéma ou du plan. »

Ce premier semestre 2019 est marqué par l'approbation le 29 avril 2019 de la révision du schéma de cohérence territoriale (SCoT) des Vosges Centrales avec lequel le PLU de la commune de Golbey doit être compatible conformément à l'article L131-4 du code de l'urbanisme.

Un nouveau PADD est alors débattu en conseil municipal le 9 mai, justifié par des problèmes de pollution révélés suite à une étude finalisée en février 2019 par l'établissement public foncier de Lorraine (EPFL) sur les friches de la commune.

Par délibération du 17 juillet 2019, contre toute attente, le conseil municipal arrête le projet de PLU. Deux courriers sont adressés, par les services de l'État, à monsieur le maire, peu de temps avant cet acte. Dans le premier **courrier daté du 17 juin 2019 (annexe**

8) relatif à l'invitation reçue par courriel le 4 juin 2019 pour participer à une réunion des personnes publiques associées le 19 juin, il y est précisé l'impossibilité des services de l'État de participer à cette réunion compte tenu des conditions matérielles inappropriées pour procéder à une analyse pertinente du PLU. Dans le second **courrier daté du 16 juillet 2019 (annexe 9)**, il y est recommandé expressément à monsieur le maire de ne pas présenter son projet de PLU devant son conseil municipal pour en délibérer l'arrêt. Ce courrier mentionne le souhait de l'État d'une délibération d'arrêt à l'automne, c'est-à-dire une fois les orientations du programme local d'habitat (PLH) de la communauté d'agglomération d'Epinal (dont la commune de Golbey est membre) connues. La volonté de l'État de travailler en partenariat avec la commune sur ce projet de PLU y est à nouveau rappelée et précisée.

L'avis de l'État a fait l'objet d'un dépôt en mairie en date du 24 octobre 2019 (annexe 10) conformément aux dispositions des articles L153-16 et R153-5 du code de l'urbanisme. Il consiste en un **avis défavorable au projet** pour les motifs suivants :

- le non-respect du principe d'équilibre énoncé aux articles L101-1 et 2 du code de l'urbanisme en surestimant la production de logements dans un contexte territorial fragilisé,
- la fragilité juridique du rapport de présentation vis-à-vis des articles R151-1 à 3 du code de l'urbanisme en matière d'analyse et de justification des choix retenus,
- l'ouverture à l'urbanisation de la zone 1AUt du « Saulcy » inscrite au PADD en contradiction avec l'orientation générale n°3,
- la protection des populations au regard des plans de préventions des risques et des sites et sols pollués compte tenu de l'avis de l'agence régionale de santé (ARS) du 15 octobre 2019.

A ce stade de la procédure, il est demandé un retrait de la délibération d'arrêt pour intégrer les éléments issus de cet avis.

La MRAe a émis un avis le 28 octobre 2019 (annexe 11) en spécifiant tout d'abord que le projet présenté n'a aucunement tenu compte des motifs ayant conduit à la décision de soumission à évaluation environnementale. Cet avis est assorti des recommandations suivantes :

- compléter l'analyse de cohérence du projet de PLU avec les documents de rang supérieur, notamment avec le SCoT en cours de révision et le futur PLH,
- réduire le nombre de logements à construire en l'absence d'hypothèse d'évolution démographique justifiée et de mobiliser davantage le stock de logements vacants afin de limiter la consommation foncière,
- approfondir l'étude menée sur la présence de zones humides dans le secteur Le Saulcy, et compléter le dossier par une évaluation des incidences sur la ZNIEFF oubliée de type I « Forêt domaniale de Souche-Thaon à Thaon-les-Vosges »,
- de compléter le dossier par des cartes qui localisent précisément les zones concernées par le PLU par rapport aux risques de remontée de nappe, de pollution des sols et par des nuisances sonores, de préciser les zones du PLU impactées par ces risques et nuisances et de spécifier, si nécessaire, les prescriptions et mesures à respecter.

Le dernier trimestre 2019 est marqué par l'**arrêt du PLH de la communauté d'agglomération d'Epinal le 9 décembre 2019 (annexe 12)** avec lequel le PLU de la commune de Golbey doit, à terme, être compatible conformément à l'article L131-4 du code de l'urbanisme.

Le PLU de la commune de Golbey a été soumis à **enquête publique du 2 décembre 2019 au 2 janvier 2020**. Le commissaire-enquêteur a rendu son rapport et ses conclusions le 2 février 2020 (**annexe 13**). Certains éléments du rapport ont été rectifiés suite à un courrier de la présidente du Tribunal administratif. Le rapport et les conclusions du commissaire-enquêteur modifiés ont été transmis aux services de l'État par voie électronique le 5 mars 2020 (**annexe 14**).

Par **délibération du 18 juin 2020**, le conseil municipal de la commune de Golbey a approuvé l'élaboration de son PLU en y intégrant a minima les avis de l'État et de la MRAe.

Ce PLU a été examiné au titre du contrôle de légalité après sa **réception électronique en préfecture le 22 juin 2020**.

Le choix de la commune de Golbey d'approuver un PLU en ayant tenu compte a minima des avis de l'État et de la MRAe et uniquement sur la question de la protection des populations au regard des plans de préventions des risques et des sites et sols pollués conduit à rendre exécutoire à compter du 22 juin 2020 un document d'urbanisme entaché d'illégalité.

Le préfet des Vosges est donc contraint de saisir le tribunal de céans d'une requête en annulation de la délibération d'approbation de l'élaboration du PLU de la commune de Golbey du 18 juin 2020.

Cette requête fait l'objet d'une notification, à monsieur le maire de la commune de Golbey, conformément aux dispositions de l'article L2131-6 du code général des collectivités territoriales.

II- DISCUSSION

1. Sur la légalité externe

L'enquête publique relative au PLU de la commune de Golbey s'est déroulée du 2 décembre 2019 au 2 janvier 2020. Le commissaire-enquêteur a rendu son rapport et ses conclusions le 2 février 2020.

L'article R123-20 du code de l'environnement dispose :
« Dans un délai de quinze jours à compter de la réception des conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, le président du tribunal administratif ou le conseiller qu'il délègue peut également intervenir de sa propre initiative auprès de son auteur pour qu'il les complète, lorsqu'il constate une insuffisance ou un défaut de motivation de ces conclusions susceptible de constituer une irrégularité dans la procédure. Il en informe l'autorité compétente. »

Conformément à cette disposition, la présidente du tribunal administratif a demandé au commissaire-enquêteur de clarifier certains points de son rapport et de ses conclusions ; ce courrier ne figure pas au dossier d'approbation du PLU. Le courrier du

commissaire-enquêteur du 24 février 2020 (**annexe 15**) en constitue la réponse. Une deuxième version du rapport et des conclusions a été transmis aux services de l'État par voie électronique le 5 mars 2020.

Les éléments repris par le commissaire-enquêteur suite à la demande de la présidente du tribunal administratif n'ont pas modifié ses conclusions sur l'enquête publique et son avis favorable avec néanmoins la recommandation faite à la collectivité de « *mettre en cohérence les pièces du dossier sur tous les points soulevés par les avis des personnes publiques associées* ». Cette recommandation pose question compte tenu des avis émis par les services de l'État (avis défavorable) et la MRAe. Ces avis interpellent clairement la commune de Golbey sur l'économie générale du PLU dans le cadre du respect du principe d'équilibre des articles L101-1 et 2 du code de l'urbanisme.

En effet, les éléments du rapport interrogent sur la prise en compte des avis des personnes publiques associées dans le cadre de l'enquête publique. Page 48 de ce rapport, est mentionnée la notion d'avis défavorable avec réserves pour l'État. Or cet avis est rédigé sans ambiguïtés sur sa conclusion défavorable sans réserve sur le PLU de la commune de Golbey. L'avis conclue même sur la nécessité de retrait de la délibération d'arrêt du conseil municipal du 17 juillet 2019. Cet avis précise les risques de recours en cas d'approbation de ce PLU en l'état.

Dans les considérants de ces conclusions motivées, le commissaire-enquêteur précise pourtant en page 2 :

« que le dossier d'enquête publique est conforme à la législation mais qu'il manque de clarté (plans peu lisibles), beaucoup d'imprécisions dans le règlement et le rapport de présentation

[...]

que les observations et réserves des PPA ont rappelé ces lacunes. »

Dans son courrier du 24 février 2020, le commissaire-enquêteur déclare qu'il a « *revu à la baisse les réserves et les recommandations en tenant compte des demandes des PPA [personnes publiques associées] et de leurs importances ainsi que celles figurant sur les réponses des PPA* ».

Il est à noter qu'entre les deux versions des conclusions (annexes 13 et 14), le nombre de réserves est passé de 14 à 5 ; celle relative à l'évaluation du potentiel urbanisable en dents creuses a été supprimée. Le nombre de recommandations est passé, quant à lui, de 18 à 7. Ces éléments contreviennent aux dispositions de l'article R123-20 du code de l'urbanisme demandant de procéder à un complément des conclusions (**TA Rennes, 11 mars 2016, Association des amis de Saint-Gildas et de Rhuys, n°1304854**).

Cet avis favorable du commissaire-enquêteur ne permet pas de s'assurer du caractère authentique et personnel des conclusions motivées jointes au rapport d'enquête, telles qu'exigées par les dispositions des articles L123-15 et R123-19 du code de l'environnement (**TA Bastia, 15 février 2018, n°1600889**).

Au regard de ce qui précède, le vice de forme est constitué et le tribunal administratif ne pourra que censurer la décision d'approbation du PLU du 18 juin 2020.

2. Sur la légalité interne

L'illégalité du PLU est fondée sur la méconnaissance par le PADD du principe d'équilibre des prévisions d'aménagement de l'espace retenues par la commune (1), sur l'insuffisance de justification du rapport de présentation (2), sur l'incohérence entre le PADD et le règlement (3) et sur l'insuffisance de l'évaluation environnementale (4).

2.1. Sur la méconnaissance du principe d'équilibre des prévisions d'aménagement de l'espace retenues par la commune

L'article L101-1 du code de l'urbanisme dispose que « *le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Les collectivités publiques en sont les gestionnaires et les garantes dans le cadre de leurs compétences. En vue de la réalisation des objectifs définis à l'article L. 101-2, elles harmonisent leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace dans le respect réciproque de leur autonomie.* »

L'article L101-2 du même code précise les objectifs suivants dans les termes suivants :

« *Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :*

1° *L'équilibre entre :*

a) *Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;*

b) *Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain ;*

c) *Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;*

d) *La sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ;*

e) *Les besoins en matière de mobilité ;*

2° *La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ;*

3° *La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile*

[...]

6° La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;

[...] »

Conformément aux dispositions de l'article L151-1 du code de l'urbanisme, « le plan local d'urbanisme respecte les principes énoncés aux articles L. 101-1 à L. 101-3. [...] »

Force est de constater que l'analyse du PADD du PLU de la commune de Golbey (**annexe 16**) fait apparaître des erreurs manifestes d'appréciation dans la mise en œuvre des articles L101-1 et 2 du code de l'urbanisme qui entachent d'illégalité la décision d'approbation du PLU.

a- En ce qui concerne le principe d'harmonisation des prévisions des collectivités

Dans les documents supra-communaux du territoire en question que ce soit le SCoT des Vosges centrales en vigueur ou le PLH de la communauté d'agglomération d'Epinal en cours d'élaboration, la situation de la commune de Golbey est toujours mise en perspective avec les communes d'Epinal et de Chantraine dans l'objectif de consolider l'armature territoriale. Un précédent PLH sur cette intercommunalité de 38 communes à cette époque a été néanmoins applicable jusqu'au 31 décembre 2018. Ces trois communes forment pour le territoire d'application de ces documents supra-communaux le pôle urbain central (PUC). L'examen croisé des dynamiques d'évolution de la commune de Golbey et du PUC montre sur la période INSEE 1999-2016 (valeur au 1^{er} janvier 2019) des tendances opposées que l'avis de l'État du 24 octobre 2019 exprimait ainsi :

Page 2 de l'avis de l'Etat :

« Un examen plus précis sur la tendance à l'œuvre sur la commune [de Golbey] sur la période INSEE 1999-2016 montre une augmentation de la population de 681 habitants pour atteindre la valeur de 8606 (INSEE 2016 – valeur au 1^{er} janvier 2019).

[...]

le nombre de logements offerts sur cette commune a augmenté de 1202 unités pour accueillir l'installation des 904 nouveaux ménages. Parallèlement, le nombre de logements vacants sur cette période a été multiplié par trois pour passer de 141 à 424 sur cette même période INSEE.

[...]

Sur la période INSEE 1999-2016, l'évolution de ce pôle urbain central montre une diminution de la population de 3405 habitants (43 358 habitants au 1^{er} janvier 2019) et une augmentation du nombre de nouveaux ménages de 988. Sur la même période, la progression de l'offre de logements (+ 2684) est plus de trois fois supérieure à l'augmentation du nombre de ménages ; la vacance a augmenté de 1653 logements pour atteindre la valeur de 3422 au 1^{er} janvier 2019 (source INSEE). »

Dans un contexte de diminution continue de la population que ce soit à l'échelle du département, de la communauté d'agglomération d'Epinal ou de son pôle urbain central, la question des migrations résidentielles endogènes (ce qui est « gagné » par une

commune est « perdu » par sa voisine) est un élément clé à prendre en considération dans l'harmonisation des prévisions des collectivités afin de ne pas générer des concurrences territoriales. Le fait que 90 % des nouveaux ménages du PUC se soient installés sur la commune de Golbey s'inscrit dans cette problématique.

Aucune référence n'est faite dans le PADD aux documents supra-communaux cités précédemment alors que monsieur le maire de Golbey participe à leur élaboration en tant que vice-président chargé de l'habitat et de l'urbanisme de la communauté d'agglomération d'Epinal ; cette fonction lui confère un rôle de garant et de portage des politiques de l'intercommunalité sur ces sujets. Les autres communes, dont celles du pôle urbain central, ne sont jamais évoquées à des fins de recherche d'équilibre et de complémentarité. Le PADD du PLU de Golbey présente notamment les enjeux et orientations suivantes :

Page 10 :

« Profiter de la place de Golbey dans la conurbation spinalienne pour développer de nouveaux équipements »

Page 11 :

« A la palette très large d'équipements que la commune a créés sur son territoire, de la piscine à l'école de musique en passant par le Centre Culturel, est venue s'ajouter la possibilité pour les Golbéens de bénéficier des équipements d'agglomération tels que la crèche intercommunale. La réflexion devra être engagée pour détourner les besoins et les potentiels d'autres équipements d'agglomération dont le positionnement sur Golbey se justifierait par la proximité des développements résidentiels préurbains vers l'Ouest d'Epinal. »

Page 17 :

« Une conception générale de l'aménagement favorable à la réduction des déplacements de la population : c'est ici que le thème de la proximité doit trouver sa plus grande efficacité. En développant le pôle commercial ouest de Golbey et de l'agglomération restreinte, on permet aux chalands de Golbey ou venant des extensions urbaines périphériques proches, d'éviter de traverser tout Golbey et Epinal pour aller sur les zones commerciales Est de l'agglomération. En développant de l'habitat sur Golbey, on donne la possibilité aux nombreuses personnes ayant un emploi dans la commune de se rapprocher de leur lieu de travail. En offrant toute la palette des équipements et services usuels, on satisfait des besoins sur un territoire resserré, attractif aussi bien pour les Golbéens que pour des habitants de l'extérieur. »

Ces orientations visent principalement à profiter de la conurbation, à détourner les besoins et les potentiels d'autres équipements d'agglomération et à développer l'offre commerciale au détriment des autres zones commerciales du secteur. Ces éléments sont, de fait, de nature à faire le jeu de concurrence territoriale au mépris des principes d'équilibre des articles L101-1 et 2 du code de l'urbanisme et que le SCoT des Vosges Centrales reprend à des fins de renforcement de son armature territoriale.

A la lecture de ces éléments, il y a une incohérence manifeste entre le principe d'harmonisation décrit à l'article L101-1 du code de l'urbanisme et certains objectifs affichés dans le PADD. En ne replaçant pas la commune de Golbey dans son contexte territorial et supra-communal, le PLU contrevient aux dispositions de l'article 101-1 du code de l'urbanisme.

b- En ce qui concerne le principe d'équilibre des prévisions des collectivités

Concernant les prévisions en matière d'habitat et consommation foncière, le PADD en précise les objectifs dans son orientation générale n°3 « veiller à un développement raisonné et respectueux de l'environnement » :

Page 13 :

« Au vu des besoins en logements analysés pour maintenir la population, soit une moyenne minimale de 40 logements par an, les 10 prochaines années doivent permettre de créer, en neuf ou dans l'existant, 400 logements. »

[...]

« En ce qui concerne le logement vacant, un objectif de 30% de logements à créer dans le parc existant est impossible à réaliser au vu des constats déjà effectués sur la réalité du terrain. Le repérage effectué par les services municipaux, en cours d'étude préopérationnelle, montre un nombre réel de l'ordre de 120 logements, soit environ 3% des résidences principales, ce qui est à peine la marge nécessaire pour assurer le fonctionnement du marché.

Par expérience, la Commune sait que les opérations pouvant réellement aboutir à la remise sur le marché de logements vacants impliquent une combinaison d'actions visant aussi bien l'aménagement de l'espace public, notamment le stationnement, que le travail sur le bâti, toutes choses nécessitant du temps et d'importants moyens financiers à mobiliser. Aussi, l'objectif que se fixe la Commune ne peut-il être supérieur à 4/5 logements par an, soit 10% de l'objectif. »

Ces éléments affichent toujours, de la part de la commune de Golbey, l'ambition de produire 400 logements dont 40 au titre de la remobilisation sur le marché de logements vacants ; l'échéance visée est les 10 prochaines années sans pour autant définir précisément cette période. Même si le projet de la commune approuvé par délibération du 18 juin 2020 a modulé ces objectifs en page 130 du rapport de présentation avec 380 logements dont 75 repris sur les logements vacants, la page 102 du rapport de présentation maintient néanmoins l'ambition de la commune d'offrir 400 nouveaux logements dont 360 neufs conformément à l'objectif du PADD. Ce dernier point est donc fondamentalement en contradiction avec le tableau de la page 130 du rapport de présentation.

Malgré cette évolution ambiguë en matière de logements, c'est l'ambition des 400 logements (dont 40 au titre de la remobilisation de la vacance) inscrite au PADD qui prévaut compte tenu de sa dimension de projet, d'orientations et d'objectifs à mettre en œuvre pour la commune conformément aux dispositions de l'article L151-8 du code de l'urbanisme.

L151-8 du code de l'urbanisme :

« Le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles L. 101-1 à L. 101-3. »

Ainsi, l'analyse de la situation exposée dans l'avis de l'État du 24 octobre 2019 est toujours d'actualité en matière d'habitat concernant les prévisions pour la commune de Golbey. Dans le contexte territorial du PUC, la commune de Golbey s'octroie, dans le cadre du SCoT des Vosges centrales pour la période 2019-2030, la production de 45 % des objectifs de logements restant à produire en ne contribuant uniquement à hauteur de 5 % de l'objectif de remobilisation des logements vacants.

Les travaux conduits dans le cadre de l'élaboration du PLH de la communauté d'agglomération d'Epinal de l'automne 2019 viennent confirmer cette tendance. Ce document qui a vocation à décliner les orientations du SCoT des Vosges centrale en matière d'habitat, établi pour la période 2020-2025, prévoit à l'échelle du pôle urbain central une programmation de 617 logements à construire (dont 140 pour la commune de Golbey) et 333 logements à remobiliser sur la vacance (dont 66 pour la commune de Golbey). Le PLH prévoit pour la commune de Golbey la construction de 23 logements par an et la remobilisation de 11 logements vacants par an. Dans ce pas de temps au rythme de production annuel, la commune de Golbey par ce qu'elle inscrit dans son PLU (36 logements par an au PADD ou 32 logements par an au rapport de présentation) s'arroge un minimum de 54 % de la production de logements au-delà de la répartition contractualisée par les communes dans le cadre du PLH.

Le rapport de présentation mentionne le PLH de la communauté d'agglomération d'Epinal.

Page 103 :

« Bien que n'étant pas encore approuvé lors de l'élaboration de ce document, les dispositions du PLH ont été suivies et ont fait l'objet d'une concertation entre les trois communes du pôle urbain central. Elles sont intégrées dans le présent document soumis à l'approbation. »

Au regard des éléments présentés ci-dessus, il est à constater que le PLU de la commune de Golbey n'a pas intégré les dispositions du PLH contrairement à ce que le rapport de présentation énonce.

Mise en perspective du développement de l'offre en logements sur la commune de Golbey entre le 1^{er} janvier 2014 et le 1^{er} janvier 2019, il s'avère que celle-ci s'opère au rythme de 82 nouveaux logements par an (source INSEE). Sur la période 2014-2020 et à titre de comparaison, le précédent PLH de la communauté d'agglomération d'Epinal (38 communes à cette époque) prévoyait, pour la commune de Golbey, un rythme de 20 nouvelles constructions par an et de 5 logements vacants par an à remobiliser sur le marché.

Des éléments présentés, au-delà de leur manque de précisions et de démonstrations, il apparaît de façon évidente que les prévisions en matière d'habitat de la commune de Golbey ne sont pas de nature à répondre à une répartition négociée des besoins en logements sur les trois communes du pôle urbain central. La surestimation de la production de nouveaux logements et l'insuffisance de remobilisation de la vacance envisagées par la commune de Golbey ne s'inscrivent pas dans la réalité des tendances lues dans les bases de l'INSEE sur la période 2014-2019. Elles sont, par leur ampleur, de nature à fragiliser davantage le territoire.

Sur la question de la consommation foncière en lien avec ces prévisions d'offre en logements, la commune de Golbey prévoit dans son orientation générale n°3 :

Page 13 :

« La commune de Golbey s'engage ainsi sur une réduction de la consommation foncière à vocation habitat de l'ordre de 25% avec un projet proposant l'urbanisation d'environ 2 ha par an pour les dix prochaines années. »

Les tableaux des pages 130 et 168 du rapport de présentation présentent les éléments relatifs aux opérations d'aménagements programmées par la commune de Golbey en y faisant figurer surfaces et nombre de logements à y construire. Ainsi il est prévu :

- sur l'ensemble des zones UD, 170 logements sur une surface de 4,3 ha,
- sur la zone 1AU « Grandrupt », 50 logements sur une surface 2,55 ha,
- sur la zone 2AU « Ruelle Haute », 40 logements sur une surface de 2,36 ha

A court et moyen termes, la commune de Golbey est, sur les secteurs immédiatement constructibles (hors zone 2AU), en capacité de produire 220 logements avec une densité de 37 logements à l'hectare sur 6,85 ha soit un rythme de 22 logements par an. Quant à la consommation d'espaces (en incluant la zone 2AU), elle s'établit à minima à un rythme de 0,9 ha par an.

Ce rythme annuel de 22 logements semble cohérent avec la programmation annuelle du PLH de 23 logements par an. Néanmoins, le potentiel de logements en dents creuses n'est pas développé et ne fait état que de 45 logements produits en dents creuses (tableau page 130).

Le rapport de présentation fait état de façon lacunaire de la situation de la commune vis-à-vis des dents creuses.

Page 79 :

« Des emprises foncières potentiellement mutables :

L'analyse des documents d'urbanisme en vigueur permet par ailleurs d'observer l'existence de nombreuses emprises foncières non bâties dans la zone urbaine. Ces terrains seraient constructibles sous réserve d'un redécoupage parcellaire. Cependant l'usage actuel des sols (petits boisements, jardins, ...) mériterait d'être pris en compte afin d'envisager des mesures de protection si nécessaire. En attendant un positionnement clair de la municipalité, le potentiel résidentiel de ces terrains n'est pas évalué. »

Ainsi dans son incapacité à objectiver le potentiel réel d'urbanisation, le rythme annuel de production de logements ainsi que celui de la consommation d'espaces ne peuvent être concrètement évalués. Les objectifs de production annuelle de logements (que ce soit 36, 32 ou 23) et de consommation de 2 ha par an prévus au PADD ne sont pas assurés d'être tenus dans le cadre d'un développement maîtrisé de l'urbanisation et tout particulièrement dans un contexte où le développement de l'offre en nouveaux logements s'est opéré au rythme de 82 unités du 1^{er} janvier 2014 au 1^{er} janvier 2019 (source INSEE).

Ainsi, au regard des éléments présentés, il y a donc une erreur manifeste d'appréciation des prévisions de la commune traduites dans le PADD de son PLU. Par ses orientations et ses partis pris d'aménagement, le PLU contrevient au respect des dispositions de l'article L101-2 du code de l'urbanisme, en matière d'équilibre et spécifiquement sur la surproduction de logements en lien avec l'évolution du pôle urbain central dont la commune de Golbey est une composante et une absence d'analyse des capacités d'urbanisation.

Sur la base de l'ensemble des éléments présentés relatifs au principe d'harmonisation et d'équilibre de ses prévisions d'aménagement, le tribunal ne pourra que constater l'illégalité du PLU de la commune de Golbey quant au respect des dispositions des articles L101-1 et 2 du code de l'urbanisme (CAA Nancy, 28 novembre 2013, commune de Wangenbourg-Engenthal, n°13NC00464).

Au surplus, l'illégalité du PLU, soulevée au motif de méconnaissance du principe d'équilibre, est renforcée par l'illégalité développée ci-après fondée sur l'absence dans le rapport de présentation de justifications.

2.2. Sur l'insuffisance de justification du rapport de présentation

L'article L151-4 du code de l'urbanisme dispose que :

« Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement.

Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces et de développement agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services.

[...]

Il analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'arrêt du projet de plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers. Il justifie les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques.

[...] »

a- En ce qui concerne l'ambition démographique

La période INSEE 1999-2016 montre une augmentation de la population de la commune de Golbey de 681 habitants pour atteindre la valeur de 8606 (INSEE 2016 – valeur au 1^{er} janvier 2019) avec l'installation des 904 nouveaux ménages. Sur la même période, l'évolution du pôle urbain central montre une diminution de la population de 3405 habitants (43 358 habitants au 1^{er} janvier 2019) et une augmentation du nombre de nouveaux ménages de 988.

Les perspectives de développement démographique sont précisées au rapport de présentation.

Page 103 :

« Ainsi que présenté dans le PADD, l'unique mais primordial objectif en ce domaine est l'équilibre dynamique de la population.

- Nombre d'habitants en 2014 (population des ménages) : 8219

- Nombre d'habitants en 2024 (population des ménages) : 8219

- Nombre d'habitants par ménage en 2014 : 2

- Nombre d'habitants par ménage en 2024 : 1.85

Le calcul est fondé notamment sur une étude du Commissariat Général au Développement Durable (N° 135, août 2012).

« Le point sur la demande potentielle de logements à l'horizon 2030 » étude dans laquelle il est dit que « les rythmes d'accroissement annuels moyens seraient alors de + 0.80% et + 0.65% sur les périodes 2010 – 2030 et 2010 - 2050 respectivement « sous l'effet du vieillissement de la population et sous l'hypothèse que la désaffection pour la vie en couple se poursuivra ».

Il correspond pour l'essentiel aux projections faites par le Syndicat du SCoT. En ce qui concerne l'analyse spécifique à Golbey, le phénomène de desserrement des ménages qui était très fort (+ 25% du nombre des ménages de 1999 à 2014) a certes ralenti mais reste élevé et le restera sans doute du fait de la composition sociologique de la population, les familles monoparentales étant passées de 20.2% à 25.1% entre 2010 et 2015 (de 14.4% à 15.6% en France pendant la même période – Source INSEE). »

L'étude mentionnée émanant du Commissariat Général au Développement Durable (CGDD) d'août 2012 (**annexe 17**) dont le titre est « la demande potentielle de logements à l'horizon 2030 ; une estimation par la croissance attendue du nombre des ménages » constitue une analyse globale à l'échelle nationale. Il y est aussi évoqué que « le nombre moyen de personnes par ménage ne serait plus que de 2,10 en 2030 et 2,00 en 2050, et à cet horizon, la proportion de personnes seules s'élèverait à 23,0 % contre 15,0 % en 2010. »

La dimension nationale et prospective de cette étude ne doit pas s'affranchir du contexte local. En effet la pure application mathématique de l'évolution du nombre des ménages sur la période 2010-2030 avec une valeur inférieure à 2 personnes par ménage en 2024, alors que l'étude envisage avec ce principe d'évolution une valeur de 2,1 en 2030, n'est pas de nature à rendre compte de la situation de la commune de Golbey.

Les éléments présentés en page 27 du rapport de présentation montrent la répartition des ménages suivant leur composition. En 2014, les ménages d'une seule personne, dans l'incapacité de desserrement, représentent 41 % du nombre total de ménages. Ce pourcentage est déjà largement au-delà des chiffres de personnes vivant seules de l'étude du CGDD de 2012. En ajoutant les familles monoparentales, ce nombre de ménages atteint 55 % du nombre total de ménages. Cette situation questionne l'ambition de la commune de Golbey dans la mise en œuvre de son projet sur la base d'un desserrement des ménages pour justifier ses besoins en logements. Un croisement avec le vieillissement de la population de la commune aurait été pertinent avec notamment la part des personnes de plus de 60 ans en constante augmentation comme le montre le graphique en page 24 du rapport de présentation (avec 26,3 % en 2014). Le doublement du nombre de personnes de 80 ans et plus vivant seules sur la période 1999-2016 n'est pas cité par le PLU alors qu'il constitue un élément important d'évolution du territoire.

Le contexte démographique évoqué ci-dessus montre que la commune de Golbey voit sa population et son nombre de ménages augmenter constamment à l'inverse de la tendance du pôle urbain central. Les éléments issus des graphiques et tableaux des pages 21 et 22 du rapport de présentation démontrent que cette évolution s'appuie sur un solde migratoire positif pour la commune de Golbey au détriment des autres communes du territoire dont celle du pôle urbain central (et en particulier la commune d'Epinal). Ainsi l'hypothèse de maintien de la population dans un contexte de solde migratoire positive pour la commune de Golbey s'avère de fait contradictoire.

Par ailleurs, pour un PLU approuvé en 2020, ne pas avoir mis à jour les données du rapport de présentation pour prendre en compte la réalité la plus récente du territoire pose aussi question en termes d'analyse et de méthode.

Au regard des éléments présentés ci-dessus, les hypothèses de prévisions démographiques (évolution de la population, capacité de desserrement des ménages, vieillissement de la population) sur lesquels s'appuie le PLU de la commune de Golbey sont insuffisamment justifiées et contreviennent aux dispositions de l'article L151-4 du code de l'urbanisme.

b- En ce qui concerne l'analyse des capacités de densification

Le rapport de présentation n'analyse pas la consommation foncière sur les dix dernières années précédant l'arrêt du projet. Cette analyse aurait dû s'établir sur la période 2009-2019 conformément à la disposition de l'article L151-4 du code de l'urbanisme. Ainsi l'objectif de modération de consommation d'espace de 25 % du PADD ne repose sur aucune analyse. Les seuls éléments du PLU sur cette thématique sont mentionnés au PADD dans la partie enjeux de l'orientation générale n°3.

Page 13 :

« Consommation foncière pour de l'habitat de 2,8 ha par an ces dernières années (34 ha consommés entre 2006 et 2018 ; 36 ha entre 2001 et 2014 selon le SCoT). »

De fait, aucune explication ne vient étayer le choix de l'objectif de modération de la consommation d'espace de 25 % inscrit au PADD. Cet objectif non argumenté ne s'inscrit pas non plus dans la trajectoire de réduction de la consommation foncière du schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la région Grand Est approuvé conjointement par le conseil régional (22 novembre 2019) et l'État (24 janvier 2020). La règle n°16 dispose de réduire de 50 %, à l'échelle régionale, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2030.

Concernant l'analyse des capacités de densification, le rapport de présentation (cartes des pages 72, 73 et 78 ainsi que les éléments de la page 79) ne sont pas en mesure de quantifier les surfaces disponibles ainsi que le potentiel réel de constructions réalisables. Les éléments de la page 79 formulés au conditionnel n'intègrent pas la densité préconisée par le SCoT de 35 logements par hectare.

Au regard des éléments présentés ci-dessus, l'analyse de la consommation d'espace et des capacités de densification sur lesquels s'appuie le PLU de la commune de Golbey sont insuffisamment justifiées et contreviennent aux dispositions de l'article L151-4 du code de l'urbanisme.

c- En ce qui concerne l'analyse de la vacance des logements

Les chiffres de l'INSEE en matière de logements vacants font état d'une évolution constante. Ainsi sur la période INSEE 1999-2016, le nombre de logements vacants sur cette période a été multiplié par trois pour passer de 141 à 424. Ce phénomène est fortement lié à une offre en logements supérieure au nombre de nouveaux ménages arrivant sur la commune de Golbey. Sur cette période, 1202 nouveaux logements ont été offerts au 904 nouveaux ménages de la commune. Cette tendance est aussi à l'oeuvre sur le pôle urbain centrale, avec une offre de 2684 logements pour l'accueil 988 nouveaux ménages et une vacance qui augment de fait mécaniquement de 1653 logements.

La commune de Golbey a retenu une autre valeur pour établir son projet d'aménagement. Cette valeur est présentée dans le PADD.

Page 13 :

« En ce qui concerne le logement vacant, un objectif de 30% de logements à créer dans le parc existant est impossible à réaliser au vu des constats déjà effectués sur la réalité du terrain. Le repérage effectué par les services municipaux, en cours d'étude préopérationnelle, montre un nombre réel de l'ordre de 120 logements, soit environ 3% des résidences principales, ce qui est à peine la marge nécessaire pour assurer le fonctionnement du marché. »

Cette valeur de 120 logements n'est pas justifiée dans le rapport de présentation. La méthodologie, des cartes de localisation ainsi que le niveau de dégradation du bâti auraient permis de légitimer cette approche qui, en l'état, est purement péremptoire. A ce titre, contester les données de l'INSEE produites pour la commune de Golbey sur un de ces champs uniquement (le nombre de logements vacants) apparaît plus que discutable, tant sur la fragilité de la méthode utilisée, que sur l'exploitation de ce « travail » qui vise à s'opposer aux lectures proposées par l'INSEE qui n'ont pas vocation à identifier des situations à l'adresse. En effet l'INSEE produit un ensemble de données (dont le nombre ménages et l'offre en logements) qui permettent de mettre en perspective leurs évolutions. Il est dès lors difficile de contester une donnée sans remettre en cause les autres.

Au regard des éléments présentés ci-dessus, l'analyse des capacités de mutation de l'ensemble des espaces bâtis sur lesquels s'appuie le PLU de la commune de Golbey sont insuffisamment justifiées et contreviennent aux dispositions de l'article L151-4 du code de l'urbanisme.

Sur la base de l'ensemble des éléments présentés relatifs à l'insuffisance de justifications du rapport de présentation, le tribunal ne pourra que constater l'illégalité du PLU de la commune de Golbey quant au respect des dispositions de l'article L151-4 du code de l'urbanisme (TA Grenoble, 20 juillet 2009, M. P Payerne et autres, n°0506115).

2.3. Sur l'absence de cohérence entre le PADD et le règlement

L'article L151-8 du code de l'urbanisme dispose que :

« Le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles L. 101-1 à L. 101-3. »

a- Concernant la zone 1AUt du « Saulcy »

Le PADD du PLU de la commune de Golbey établit dans ses orientations les objectifs suivants :

Orientation générale n°3 : veiller à un développement raisonné et respectueux de l'environnement

Page 14 :

« Protéger le corridor de la Moselle et ses espaces naturels remarquables :

La zone naturelle de la vallée de la Moselle, large corridor écologique bordant l'est du territoire, fait l'objet de protections particulières (PPRI, périmètre de protection des captages d'eau potable). La Commune a valorisé les abords de l'étang des Acacias (sentiers, bancs,

aire de jeux) et engagera avec les partenaires concernés (CAE pour les compétences tourisme et Gemapi, propriétaires de terrains et carrières, ...) une réflexion pour assurer une continuité d'aménagements verts de l'Ile sous la Gosse au pont-canal, intégrant dans ce projet les 3 hectares que la Commune vient d'acquérir. »

Orientation générale n°4 : conforter le tissu économique du territoire

Page 16 :

« 4/Développer un secteur de bureaux pour permettre de répondre à la demande de ce secteur tertiaire

Déjà engagée depuis de nombreuses années dans le cadre de la rénovation du centre-ville et de la reconquête des friches industrielles (ZAC de la Gosse, ZAC de la Filature, lotissement Jeanne d'Arc), la tertiarisation de l'économie Golbèenne se poursuit et nécessite de créer des possibilités nouvelles pour l'implantation de bureaux.

A proximité du centre-ville et des secteurs existants de la Gosse et la Filature, un secteur situé le long de la rue des Acacias constitue un potentiel intéressant car son environnement offre le cadre idéal pour développer un écoquartier de bureaux. »

Ces deux objectifs sont, par nature, contradictoires entre préservation environnementale et développement économique. Le règlement graphique ainsi que l'orientation d'aménagement et de programmation qui s'y rapporte atteste de la transcription des objectifs de développement économique au détriment de la préservation de l'environnement.

Bien que de surface réduite (0.9 ha contre 3,15 ha) par rapport au PLU arrêté par délibération le 17 juillet 2019, les parcelles AM 24 et 27 sont toujours intégrées à cette zone. L'avis de l'État du 24 octobre 2019 intégrant les éléments de l'avis de l'ARS du 15 octobre sont toujours d'actualité.

Page 9 de l'avis de l'Etat :

« - zone IAUt (secteur du « Saulcy ») : cette zone, et en particulier les parcelles AM 23, 24 et 27, se trouve pour moitié sur le périmètre de protection rapprochée de captage du puits des Acacias, défini par l'arrêté préfectoral n°1514-07. Cet arrêté interdit notamment l'ouverture d'excavations, de fouilles, de tranchées, de plus de 2 mètres de profondeur, le retournement des prairies permanentes existantes et le défrichement. Les parcelles citées précédemment doivent être reclassées en zone N. »

Le maintien de cette zone en l'état est de nature à fragiliser la délivrance de toutes les autorisations d'urbanisme sur les parcelles AM 24 et 27 au regard des dispositions de salubrité et de sécurité publique de l'article R111-2 du code de l'urbanisme qui précise qu'« [un]projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations. »

Au titre de la préservation des zones humides, le PLU n'apporte pas la charge de la preuve que ce secteur n'est pas concerné par cet impératif. Le rapport de présentation en définit pourtant l'enjeu en reportant la responsabilité du diagnostic au stade du projet d'aménagement de la zone.

Page 143 du rapport de présentation :

« Le seul secteur de zones humides potentiellement impacté concerne la zone 1AUt du « Saulcy ». Il reste toutefois à délimiter précisément la surface réelle de zone humide dans la zone. L'expertise succincte de la végétation et des sols semble indiquer que potentiellement seule une petite partie du site serait constituée de zones humides (à confirmer par une étude plus précise au stade « projet »).

Par conséquent, les incidences du PLU sur les zones humides sont jugées faibles et nécessiteront potentiellement des compensations si le caractère humide est confirmé au niveau de la zone 1AUt du Saulcy. »

Ces éléments ne sont pas de nature à garantir la disposition de l'article L101-2 6° du code de l'urbanisme dont la rédaction précise que l'action des collectivités doit viser notamment *« la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ».*

Il y a manifestement une incohérence entre le PADD et le règlement en ce qui concerne la vocation de cette zone 1AUt « Le Saulcy » ; le PLU contrevient par conséquent aux dispositions de l'article L151-8 du code de l'urbanisme.

b- Concernant l'étude d'amélioration d'« entrée de ville »

Le code de l'urbanisme dans ses articles L111-6 et 8 envisage les dispositions concernant le traitement des entrées de villes liées aux axes de grande circulation.

L.111-6 :

« En dehors des espaces urbanisés des communes, les constructions ou installations sont interdites dans une bande de cent mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations au sens du code de la voirie routière et de soixante-quinze mètres de part et d'autre de l'axe des autres routes classées à grande circulation. Cette interdiction s'applique également dans une bande de soixante-quinze mètres de part et d'autre des routes visées à l'article L. 141-19. »

L.111-8 :

« Le plan local d'urbanisme, ou un document d'urbanisme en tenant lieu, peut fixer des règles d'implantation différentes de celles prévues par l'article L. 111-6 lorsqu'il comporte une étude justifiant, en fonction des spécificités locales, que ces règles sont compatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale, ainsi que de la qualité de l'urbanisme et des paysages. »

Dans son orientation générale n°2, le PADD du PLU de la commune de Golbey expose dans son objectif « offrir un cadre de vie de qualité » les éléments suivants :

Pages 10 et 11 :

« L'extension vers l'Ouest de la zone commerciale étant terminée, l'entrée de la RD 166, route d'Uxegney, sera traitée pour marquer la transition entre la coupure verte séparant les deux communes, sous forme d'aménagement paysager de voie publique urbaine alliant esthétique et sécurisation de la circulation.

Le carrefour de la rue du Fort avec la RD 166 mérite une réflexion approfondie pour mettre en valeur l'approche de la Ville par ses complexes de sports et de loisirs mais doit avant tout s'appuyer sur les modifications à apporter en concertation avec le Département et les industriels concernés sur ce carrefour accidentogène. »

La RD 166A, inscrite au PADD, est classée route à grande circulation, et impose un recul obligatoire de 75 mètres par rapport à l'axe en dehors des zones urbanisées.

Conformément aux dispositions des articles L111-6 et 8 du code de l'urbanisme, les aménagements de la RD 166 pour satisfaire aux objectifs du PADD font certes l'objet d'une étude versée en annexe 6.2. du dossier de PLU. Malheureusement aucun de ces éléments n'est retranscrit au règlement des zones concernées du PLU ou via une orientation d'aménagement et de programmation.

Il y a manifestement une incohérence entre le PADD et le règlement en ce qui concerne la gestion de l'aménagement de la RD 166A ; le PLU contrevient par conséquent aux dispositions de l'article L151-8 du code de l'urbanisme.

c- Concernant les capacités d'urbanisation

Le PADD précise les objectifs dans son orientation générale n°3 « veiller à un développement raisonné et respectueux de l'environnement » en matière de production de logements et de consommation d'espaces :

Page 13 :

« Au vu des besoins en logements analysés pour maintenir la population, soit une moyenne minimale de 40 logements par an, les 10 prochaines années doivent permettre de créer, en neuf ou dans l'existant, 400 logements.

[...]

La commune de Golbey s'engage ainsi sur une réduction de la consommation foncière à vocation habitat de l'ordre de 25% avec un projet proposant l'urbanisation d'environ 2 ha par an pour les dix prochaines années. »

Dans la traduction de son PADD dans les règlements écrits et graphiques du PLU, il est à noter sur les secteurs UC à vocation d'habitat collectif et d'équipements, la possibilité sous conditions d'y construire logements et hébergements (pages 14 à 20 du règlement écrit). Or ces conditions n'interdisent pas, sur les 55 ha de la surface totale des secteurs UC, la construction d'habitats résidentiels. Concernant la zone 1AU « Grandrupt » d'une superficie de 2,5 ha pour une production de 50 logements, sa mobilisation à terme n'est pas en mesure de tenir les objectifs du PADD compte tenu de toutes les potentialités connues ou non évaluées.

Ainsi des sous-zonages UC interdisant toute construction de logements et d'habitats ainsi qu'un zonage en 2AU du secteur « Grandrupt » auraient apporté plus de garanties dans le cadre des objectifs du PADD.

Il y a manifestement une incohérence entre le PADD et le règlement en ce qui concerne la gestion des secteurs UC et 1AU « Grandrupt » ; le PLU contrevient par conséquent aux dispositions de l'article L151-8 du code de l'urbanisme.

Sur la base des incohérences relevées entre le PADD et le règlement sur l'ensemble des points précédemment cités, le tribunal ne pourra que conclure à l'illégalité du PLU et du non-respect des dispositions de l'article L151-8 du code de l'urbanisme (CE, 30 mai 2018, commune de Sète, n°408068).

2.4. Sur l'insuffisance de l'évaluation environnementale

L'article R151-3 du code de l'urbanisme dispose :

« Au titre de l'évaluation environnementale lorsqu'elle est requise, le rapport de présentation :

1° Décrit l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte ;

2° Analyse les perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan ;

3° Expose les conséquences éventuelles de l'adoption du plan sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L. 414-4 du code de l'environnement ;

4° Explique les choix retenus mentionnés au premier alinéa de l'article L. 151-4 au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, ainsi que les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ;

5° Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser, s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement ;

6° Définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan mentionnée à l'article L. 153-27 et, le cas échéant, pour le bilan de l'application des dispositions relatives à l'habitat prévu à l'article L. 153-29. Ils doivent permettre notamment de suivre les effets du plan sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ;

7° Comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

Le rapport de présentation au titre de l'évaluation environnementale est proportionné à

l'importance du plan local d'urbanisme, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée.

[...] »

L'avis de la MRAe du 28 octobre 2019 analyse en page 5 la qualité de l'évaluation environnementale de la manière suivante :

Page 5 :

« *L'évaluation environnementale ne respecte pas les exigences de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme qui liste les thématiques et éléments devant le composer.*

En effet, les incidences sur l'environnement sont trop peu développées, à savoir notamment :

- *l'analyse de l'évolution de l'état initial de l'environnement et les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du PLU manque de précisions ;*

[...]

- *les mesures envisagées pour éviter, réduire et compenser les conséquences dommageables de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement ne sont pas évoquées :*

- *un tableau liste les indicateurs retenus pour analyser l'évaluation de l'application du PLU, mais sans les définir et sans prévoir de modalités de leur suivi ; »*

Les quelques évolutions du rapport de présentation (pages 132 à 135 et 160 à 161) dans sa partie évaluation environnementale apportées dans le PLU approuvé par délibération du conseil municipal du 18 juin 2020 ne sont pas en capacité à démontrer que ce PLU respecte dorénavant les exigences de l'article R151-3 du code de l'urbanisme.

L'analyse des incidences du PLU sur l'environnement est envisagée sous l'angle de la réduction de quelques zones urbanisées ou à urbaniser et donc, in fine sur une réduction des incidences du document d'urbanisme sur les milieux naturels.

Les recommandations de l'avis de la MRAe sont donc toujours fondées et recourent l'analyse de l'avis défavorable des services de l'État du 24 octobre 2020. Un de ces points est notamment la qualité des indicateurs et des modalités de suivi des effets du PLU prévues à l'article R151-3 6° du code de l'urbanisme précédemment cité. Cette disposition doit assurer les mises en œuvre des exigences de l'article L153-27 du même code qui énonce :

« *Neuf ans au plus après la délibération portant approbation du plan local d'urbanisme, ou la dernière délibération portant révision complète de ce plan, ou la délibération ayant décidé son maintien en vigueur en application du présent article, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, après avoir sollicité l'avis de ses communes membres, ou le conseil municipal procède à une analyse des résultats de l'application du plan, au regard des objectifs visés à l'article L. 101-2 et, le cas échéant, aux articles L. 1214-1 et L. 1214-2 du code des transports.*

[...]

L'analyse des résultats donne lieu à une délibération de ce même organe délibérant après que celui-ci a sollicité l'avis de ses communes membres ou du conseil municipal sur l'opportunité de réviser ce plan. »

Le tableau des pages 160 et 161 décrit effectivement un certain nombre d'indicateurs mais s'avère inefficace dans sa capacité à suivre les effets du PLU sur son territoire. Les éléments tels que valeurs initiales, valeurs cibles, fréquence de renseignement, mesures en réponse en cas de divergence avec les valeurs cibles, modalités de suivi sont absents du rapport de présentation. La mise en place de la séquence éviter, réduire, compenser propre à la démarche d'évaluation environnementale n'est dès lors pas possible ainsi que la garantie de l'atteinte des objectifs visés à l'article L101-2 du code de l'urbanisme.

Au regard des éléments présentés ci-dessus, les indicateurs, critères et modalités de suivi du PLU de la commune de Golbey sont insuffisants et contreviennent aux dispositions des articles R151-3 6° et L153-27 du code de l'urbanisme.

Le tribunal ne pourra que constater l'illégalité du PLU de la commune de Golbey quant au respect des dispositions de ces articles.

Au vu des illégalités soulevées dans le présent mémoire :

- de la méconnaissance du principe d'équilibre énoncé aux articles L101-1 et 2 du code de l'urbanisme dans les orientations et objectif du PADD du PLU de la commune de Golbey qui relève au surplus de l'erreur manifeste d'appréciation,

- de l'insuffisance des justifications du rapport de présentation (notamment en matière d'ambition démographique, d'analyses de capacités de densification et de la vacance des logements),

- de l'absence de cohérence entre le PADD et le règlement (notamment sur la zone 1AUt du « Saulcy », sur l'entrée de ville liée à la RD166, sur les capacités d'urbanisation des secteurs UC et 1AU),

- de l'insuffisance de l'évaluation environnementale (et notamment sur les indicateurs, critères et modalités de suivi),

le tribunal administratif ne pourra que sanctionner la délibération d'approbation du PLU de la commune de Golbey du 18 juin 2020 par son annulation.

CONCLUSION

PAR CES MOTIFS,

JE CONCLUS À CE QU'IL PLAISE À VOTRE TRIBUNAL DE BIEN VOULOIR PRONONCER :

L'ANNULATION DE LA DÉLIBÉRATION DU CONSEIL MUNICIPAL DE LA COMMUNE
DE GOLBEY DU 18 JUIN 2020 APPROUVANT LE PLAN LOCAL D'URBANISME :

Le Préfet



Pierre ORY



DIRECTION DEPARTEMENTALE DES
TERRITOIRES

Epinal, le

31 JUIL. 2020

Service de l'Urbanisme et de l'Habitat

Affaire suivie par :

Guy Hoyon

Tél : 03 29 69 14 26

Courriel : guy.hoyon@vosges.gouv.fr

ddt-suh-bume@vosges.gouv.fr

Le Préfet des Vosges

à

Madame la présidente

Mesdames et messieurs les conseillers

du tribunal administratif de Nancy

Objet : Déféré préfectoral tendant à l'annulation de la délibération du conseil municipal de la commune de Golbey du 18 juin 2020 approuvant le plan local d'urbanisme de la commune de Golbey

Envoi par Télérecours

J'ai l'honneur de soumettre à votre tribunal le déféré cité en objet concernant la délibération du conseil municipal de la commune de Golbey en date du 18 juin 2020 (**annexe 1**), approuvant le plan local d'urbanisme de la commune.

I- RAPPEL DES FAITS ET DE LA PROCÉDURE

Par **délibération du 25 mai 2012**, le conseil municipal de la commune de Golbey a prescrit la révision du plan d'occupation des sols (POS) approuvé le 6 décembre 2001 afin d'élaborer un plan local d'urbanisme (PLU).

Tout au long de la procédure, les services de l'État, dans le cadre de leur association, ont fait part de leurs observations sur le projet de PLU présenté. Les difficultés rencontrées lors de cette procédure ont été nombreuses que ce soit par l'absence d'espaces de travail collaboratif ou par le manque d'intégration des politiques publiques dans le document.

Par **courrier du 7 avril 2017 (annexe 2)**, la direction départementale des territoires fait le constat d'une faible association des services de l'État tout en réitérant sa

DDI des Vosges - 22 à 26 avenue Antoine Dutac 88026 EPINAL CEDEX Tél : 03 29 69 12 12

Accueil : de préférence sur rendez-vous

HORAIRES D'OUVERTURE AU PUBLIC : du lundi au jeudi de 09h00 à 11h30 et de 14h00 à 16h15.
vendredi de 09h00 à 11h15 et de 14h00 à 16h00

disponibilité pour accompagner la commune dans la procédure engagée. La commune est par ailleurs avertie par **courrier du 7 septembre 2017 (annexe 3)** de la caducité de son POS depuis le 27 mars 2017 ; la proposition d'accompagnement dans le cadre de l'association y est à nouveau rappelée.

La réunion des personnes publiques associées, identifiées aux articles L132-7 et 9 du code de l'urbanisme, du 21 décembre 2017, a permis concrètement aux services de l'État d'apprécier le niveau de la prise en compte des politiques publiques en matière d'urbanisme durable dans le projet de PLU. Ainsi par **courrier du 25 janvier 2018 (annexe 4)**, la direction départementale des territoires exprime, suite à cette réunion, les réserves de l'État sur la sécurité juridique du projet de PLU en alertant d'un avis défavorable si des évolutions significatives du document ne sont pas apportées.

Prenant acte de ce courrier mais sans associer de façon plus significative les services de l'État, la commune de Golbey entreprend de redéfinir son projet en débattant au sein de son conseil municipal un nouveau projet d'aménagement et de développement durables (PADD) pour son PLU, le 3 juillet 2018. Ce nouveau PADD a, dès lors, imposé la soumission du PLU à une évaluation environnementale au cas par cas. **Par décision du 29 novembre 2018 (annexe 5), la mission régionale de l'autorité environnementale (MRAe)** conclut que l'élaboration du PLU de la commune de Golbey est soumise à évaluation environnementale, conformément à l'article R104-28 du code de l'urbanisme, étant donné que les éléments présentés ne sont pas en mesure de conclure à l'absence d'incidences notables du PLU sur la santé et l'environnement. Et spécifiquement :

- sur la faible remobilisation des logements vacants, des surfaces constructibles en capacité de produire plus de logements qu'annoncé ainsi que sur des secteurs urbanisables où des études de dépollution sont en cours,
- sur la prise en compte des plans de prévention des risques inondation et technologiques.

Suite à cette décision confortant le point de vue des services de l'État, le **courrier du 3 janvier 2019 (annexe 6)** de la direction départementale des territoires et la **réponse du 14 janvier 2019 (annexe 7)** du maire de la commune de Golbey témoignent des difficultés persistantes de mettre en œuvre l'association conformément aux dispositions de l'article L132-7 et 10 du code de l'urbanisme. Ce dernier article dispose :
« A l'initiative de l'autorité chargée de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme, ou à la demande de l'autorité administrative compétente de l'Etat, les services de l'Etat sont associés à l'élaboration du schéma ou du plan. »

Ce premier semestre 2019 est marqué par l'approbation le 29 avril 2019 de la révision du schéma de cohérence territoriale (SCoT) des Vosges Centrales avec lequel le PLU de la commune de Golbey doit être compatible conformément à l'article L131-4 du code de l'urbanisme.

Un nouveau PADD est alors débattu en conseil municipal le 9 mai, justifié par des problèmes de pollution révélés suite à une étude finalisée en février 2019 par l'établissement public foncier de Lorraine (EPFL) sur les friches de la commune.

Par délibération du 17 juillet 2019, contre toute attente, le conseil municipal arrête le projet de PLU. Deux courriers sont adressés, par les services de l'État, à monsieur le maire, peu de temps avant cet acte. Dans le premier **courrier daté du 17 juin 2019 (annexe**

8) relatif à l'invitation reçue par courriel le 4 juin 2019 pour participer à une réunion des personnes publiques associées le 19 juin, il y est précisé l'impossibilité des services de l'État de participer à cette réunion compte tenu des conditions matérielles inappropriées pour procéder à une analyse pertinente du PLU. Dans le second **courrier daté du 16 juillet 2019 (annexe 9)**, il y est recommandé expressément à monsieur le maire de ne pas présenter son projet de PLU devant son conseil municipal pour en délibérer l'arrêt. Ce courrier mentionne le souhait de l'État d'une délibération d'arrêt à l'automne, c'est-à-dire une fois les orientations du programme local d'habitat (PLH) de la communauté d'agglomération d'Epinal (dont la commune de Golbey est membre) connues. La volonté de l'État de travailler en partenariat avec la commune sur ce projet de PLU y est à nouveau rappelée et précisée.

L'avis de l'État a fait l'objet d'un dépôt en mairie en date du 24 octobre 2019 (annexe 10) conformément aux dispositions des articles L153-16 et R153-5 du code de l'urbanisme. Il consiste en un **avis défavorable au projet** pour les motifs suivants :

- le non-respect du principe d'équilibre énoncé aux articles L101-1 et 2 du code de l'urbanisme en surestimant la production de logements dans un contexte territorial fragilisé,
- la fragilité juridique du rapport de présentation vis-à-vis des articles R151-1 à 3 du code de l'urbanisme en matière d'analyse et de justification des choix retenus,
- l'ouverture à l'urbanisation de la zone 1AUt du « Saulcy » inscrite au PADD en contradiction avec l'orientation générale n°3,
- la protection des populations au regard des plans de préventions des risques et des sites et sols pollués compte tenu de l'avis de l'agence régionale de santé (ARS) du 15 octobre 2019.

A ce stade de la procédure, il est demandé un retrait de la délibération d'arrêt pour intégrer les éléments issus de cet avis.

La MRAe a émis un avis le 28 octobre 2019 (annexe 11) en spécifiant tout d'abord que le projet présenté n'a aucunement tenu compte des motifs ayant conduit à la décision de soumission à évaluation environnementale. Cet avis est assorti des recommandations suivantes :

- compléter l'analyse de cohérence du projet de PLU avec les documents de rang supérieur, notamment avec le SCoT en cours de révision et le futur PLH,
- réduire le nombre de logements à construire en l'absence d'hypothèse d'évolution démographique justifiée et de mobiliser davantage le stock de logements vacants afin de limiter la consommation foncière,
- approfondir l'étude menée sur la présence de zones humides dans le secteur Le Saulcy, et compléter le dossier par une évaluation des incidences sur la ZNIEFF oubliée de type 1 « Forêt domaniale de Souche-Thaon à Thaon-les-Vosges »,
- de compléter le dossier par des cartes qui localisent précisément les zones concernées par le PLU par rapport aux risques de remontée de nappe, de pollution des sols et par des nuisances sonores, de préciser les zones du PLU impactées par ces risques et nuisances et de spécifier, si nécessaire, les prescriptions et mesures à respecter.

Le dernier trimestre 2019 est marqué par l'**arrêt du PLH de la communauté d'agglomération d'Épinal le 9 décembre 2019 (annexe 12)** avec lequel le PLU de la commune de Golbey doit, à terme, être compatible conformément à l'article L131-4 du code de l'urbanisme.

Le PLU de la commune de Golbey a été soumis à **enquête publique du 2 décembre 2019 au 2 janvier 2020**. Le commissaire-enquêteur a rendu son rapport et ses conclusions le 2 février 2020 (**annexe 13**). Certains éléments du rapport ont été rectifiés suite à un courrier de la présidente du Tribunal administratif. Le rapport et les conclusions du commissaire-enquêteur modifiés ont été transmis aux services de l'État par voie électronique le 5 mars 2020 (**annexe 14**).

Par **délibération du 18 juin 2020**, le conseil municipal de la commune de Golbey a approuvé l'élaboration de son PLU en y intégrant a minima les avis de l'État et de la MRAe.

Ce PLU a été examiné au titre du contrôle de légalité après sa **réception électronique en préfecture le 22 juin 2020**.

Le choix de la commune de Golbey d'approuver un PLU en ayant tenu compte a minima des avis de l'État et de la MRAe et uniquement sur la question de la protection des populations au regard des plans de préventions des risques et des sites et sols pollués conduit à rendre exécutoire à compter du 22 juin 2020 un document d'urbanisme entaché d'illégalité.

Le préfet des Vosges est donc contraint de saisir le tribunal de céans d'une requête en annulation de la délibération d'approbation de l'élaboration du PLU de la commune de Golbey du 18 juin 2020.

Cette requête fait l'objet d'une notification, à monsieur le maire de la commune de Golbey, conformément aux dispositions de l'article L2131-6 du code général des collectivités territoriales.

II- DISCUSSION

1. Sur la légalité externe

L'enquête publique relative au PLU de la commune de Golbey s'est déroulée du 2 décembre 2019 au 2 janvier 2020. Le commissaire-enquêteur a rendu son rapport et ses conclusions le 2 février 2020.

L'article R123-20 du code de l'environnement dispose :

« Dans un délai de quinze jours à compter de la réception des conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, le président du tribunal administratif ou le conseiller qu'il délègue peut également intervenir de sa propre initiative auprès de son auteur pour qu'il les complète, lorsqu'il constate une insuffisance ou un défaut de motivation de ces conclusions susceptible de constituer une irrégularité dans la procédure. Il en informe l'autorité compétente. »

Conformément à cette disposition, la présidente du tribunal administratif a demandé au commissaire-enquêteur de clarifier certains points de son rapport et de ses conclusions ; ce courrier ne figure pas au dossier d'approbation du PLU. Le courrier du

commissaire-enquêteur du 24 février 2020 (**annexe 15**) en constitue la réponse. Une deuxième version du rapport et des conclusions a été transmis aux services de l'État par voie électronique le 5 mars 2020.

Les éléments repris par le commissaire-enquêteur suite à la demande de la présidente du tribunal administratif n'ont pas modifié ses conclusions sur l'enquête publique et son avis favorable avec néanmoins la recommandation faite à la collectivité de « *mettre en cohérence les pièces du dossier sur tous les points soulevés par les avis des personnes publiques associées* ». Cette recommandation pose question compte tenu des avis émis par les services de l'État (avis défavorable) et la MRAe. Ces avis interpellent clairement la commune de Golbey sur l'économie générale du PLU dans le cadre du respect du principe d'équilibre des articles L101-1 et 2 du code de l'urbanisme.

En effet, les éléments du rapport interrogent sur la prise en compte des avis des personnes publiques associées dans le cadre de l'enquête publique. Page 48 de ce rapport, est mentionnée la notion d'avis défavorable avec réserves pour l'État. Or cet avis est rédigé sans ambiguïtés sur sa conclusion défavorable sans réserve sur le PLU de la commune de Golbey. L'avis conclue même sur la nécessité de retrait de la délibération d'arrêt du conseil municipal du 17 juillet 2019. Cet avis précise les risques de recours en cas d'approbation de ce PLU en l'état.

Dans les considérants de ces conclusions motivées, le commissaire-enquêteur précise pourtant en page 2 :

« que le dossier d'enquête publique est conforme à la législation mais qu'il manque de clarté (plans peu lisibles), beaucoup d'imprécisions dans le règlement et le rapport de présentation

[...]

que les observations et réserves des PPA ont rappelé ces lacunes. »

Dans son courrier du 24 février 2020, le commissaire-enquêteur déclare qu'il a « *revu à la baisse les réserves et les recommandations en tenant compte des demandes des PPA [personnes publiques associées] et de leurs importances ainsi que celles figurant sur les réponses des PPA* ».

Il est à noter qu'entre les deux versions des conclusions (annexes 13 et 14), le nombre de réserves est passé de 14 à 5 ; celle relative à l'évaluation du potentiel urbanisable en dents creuses a été supprimée. Le nombre de recommandations est passé, quant à lui, de 18 à 7. Ces éléments contreviennent aux dispositions de l'article R123-20 du code de l'urbanisme demandant de procéder à un complément des conclusions (**TA Rennes, 11 mars 2016, Association des amis de Saint-Gildas et de Rhuys, n°1304854**).

Cet avis favorable du commissaire-enquêteur ne permet pas de s'assurer du caractère authentique et personnel des conclusions motivées jointes au rapport d'enquête, telles qu'exigées par les dispositions des articles L123-15 et R123-19 du code de l'environnement (**TA Bastia, 15 février 2018, n°1600889**).

Au regard de ce qui précède, le vice de forme est constitué et le tribunal administratif ne pourra que censurer la décision d'approbation du PLU du 18 juin 2020.

2. Sur la légalité interne

L'illégalité du PLU est fondée sur la méconnaissance par le PADD du principe d'équilibre des prévisions d'aménagement de l'espace retenues par la commune (1), sur l'insuffisance de justification du rapport de présentation (2), sur l'incohérence entre le PADD et le règlement (3) et sur l'insuffisance de l'évaluation environnementale (4).

2.1. Sur la méconnaissance du principe d'équilibre des prévisions d'aménagement de l'espace retenues par la commune

L'article L101-1 du code de l'urbanisme dispose que « *le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Les collectivités publiques en sont les gestionnaires et les garantes dans le cadre de leurs compétences. En vue de la réalisation des objectifs définis à l'article L. 101-2, elles harmonisent leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace dans le respect réciproque de leur autonomie.* »

L'article L101-2 du même code précise les objectifs suivants dans les termes suivants :

« *Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :*

1° *L'équilibre entre :*

a) *Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;*

b) *Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain ;*

c) *Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;*

d) *La sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ;*

e) *Les besoins en matière de mobilité ;*

2° *La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ;*

3° *La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile*

[...]

6° La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;

[...] »

Conformément aux dispositions de l'article L151-1 du code de l'urbanisme, « le plan local d'urbanisme respecte les principes énoncés aux articles L. 101-1 à L. 101-3. [...] »

Force est de constater que l'analyse du PADD du PLU de la commune de Golbey (**annexe 16**) fait apparaître des erreurs manifestes d'appréciation dans la mise en œuvre des articles L101-1 et 2 du code de l'urbanisme qui entachent d'illégalité la décision d'approbation du PLU.

a- En ce qui concerne le principe d'harmonisation des prévisions des collectivités

Dans les documents supra-communaux du territoire en question que ce soit le SCoT des Vosges centrales en vigueur ou le PLH de la communauté d'agglomération d'Epinal en cours d'élaboration, la situation de la commune de Golbey est toujours mise en perspective avec les communes d'Epinal et de Chantraine dans l'objectif de consolider l'armature territoriale. Un précédent PLH sur cette intercommunalité de 38 communes à cette époque a été néanmoins applicable jusqu'au 31 décembre 2018. Ces trois communes forment pour le territoire d'application de ces documents supra-communaux le pôle urbain central (PUC). L'examen croisé des dynamiques d'évolution de la commune de Golbey et du PUC montre sur la période INSEE 1999-2016 (valeur au 1^{er} janvier 2019) des tendances opposées que l'avis de l'État du 24 octobre 2019 exprimait ainsi :

Page 2 de l'avis de l'Etat :

« Un examen plus précis sur la tendance à l'œuvre sur la commune [de Golbey] sur la période INSEE 1999-2016 montre une augmentation de la population de 681 habitants pour atteindre la valeur de 8606 (INSEE 2016 – valeur au 1^{er} janvier 2019).

[...]

le nombre de logements offerts sur cette commune a augmenté de 1202 unités pour accueillir l'installation des 904 nouveaux ménages. Parallèlement, le nombre de logements vacants sur cette période a été multiplié par trois pour passer de 141 à 424 sur cette même période INSEE.

[...]

Sur la période INSEE 1999-2016, l'évolution de ce pôle urbain central montre une diminution de la population de 3405 habitants (43 358 habitants au 1^{er} janvier 2019) et une augmentation du nombre de nouveaux ménages de 988. Sur la même période, la progression de l'offre de logements (+ 2684) est plus de trois fois supérieure à l'augmentation du nombre de ménages ; la vacance a augmenté de 1653 logements pour atteindre la valeur de 3422 au 1^{er} janvier 2019 (source INSEE). »

Dans un contexte de diminution continue de la population que ce soit à l'échelle du département, de la communauté d'agglomération d'Epinal ou de son pôle urbain central, la question des migrations résidentielles endogènes (ce qui est « gagné » par une

commune est « perdu » par sa voisine) est un élément clé à prendre en considération dans l'harmonisation des prévisions des collectivités afin de ne pas générer des concurrences territoriales. Le fait que 90 % des nouveaux ménages du PUC se soient installés sur la commune de Golbey s'inscrit dans cette problématique.

Aucune référence n'est faite dans le PADD aux documents supra-communaux cités précédemment alors que monsieur le maire de Golbey participe à leur élaboration en tant que vice-président chargé de l'habitat et de l'urbanisme de la communauté d'agglomération d'Epinal ; cette fonction lui confère un rôle de garant et de portage des politiques de l'intercommunalité sur ces sujets. Les autres communes, dont celles du pôle urbain central, ne sont jamais évoquées à des fins de recherche d'équilibre et de complémentarité. Le PADD du PLU de Golbey présente notamment les enjeux et orientations suivantes :

Page 10 :

« Profiter de la place de Golbey dans la conurbation spinalienne pour développer de nouveaux équipements »

Page 11 :

« A la palette très large d'équipements que la commune a créés sur son territoire, de la piscine à l'école de musique en passant par le Centre Culturel, est venue s'ajouter la possibilité pour les Golbéens de bénéficier des équipements d'agglomération tels que la crèche intercommunale. La réflexion devra être engagée pour détourner les besoins et les potentiels d'autres équipements d'agglomération dont le positionnement sur Golbey se justifierait par la proximité des développements résidentiels préurbains vers l'Ouest d'Epinal. »

Page 17 :

« Une conception générale de l'aménagement favorable à la réduction des déplacements de la population : c'est ici que le thème de la proximité doit trouver sa plus grande efficacité. En développant le pôle commercial ouest de Golbey et de l'agglomération restreinte, on permet aux chalandes de Golbey ou venant des extensions urbaines périphériques proches, d'éviter de traverser tout Golbey et Epinal pour aller sur les zones commerciales Est de l'agglomération. En développant de l'habitat sur Golbey, on donne la possibilité aux nombreuses personnes ayant un emploi dans la commune de se rapprocher de leur lieu de travail. En offrant toute la palette des équipements et services usuels, on satisfait des besoins sur un territoire resserré, attractif aussi bien pour les Golbéens que pour des habitants de l'extérieur. »

Ces orientations visent principalement à profiter de la conurbation, à détourner les besoins et les potentiels d'autres équipements d'agglomération et à développer l'offre commerciale au détriment des autres zones commerciales du secteur. Ces éléments sont, de fait, de nature à faire le jeu de concurrence territoriale au mépris des principes d'équilibre des articles L101-1 et 2 du code de l'urbanisme et que le SCoT des Vosges Centrales reprend à des fins de renforcement de son armature territoriale.

A la lecture de ces éléments, il y a une incohérence manifeste entre le principe d'harmonisation décrit à l'article L101-1 du code de l'urbanisme et certains objectifs affichés dans le PADD. En ne replaçant pas la commune de Golbey dans son contexte territorial et supra-communal, le PLU contrevient aux dispositions de l'article 101-1 du code de l'urbanisme.

b- En ce qui concerne le principe d'équilibre des prévisions des collectivités

Concernant les prévisions en matière d'habitat et consommation foncière, le PADD en précise les objectifs dans son orientation générale n°3 « veiller à un développement raisonné et respectueux de l'environnement » :

Page 13 :

« Au vu des besoins en logements analysés pour maintenir la population, soit une moyenne minimale de 40 logements par an, les 10 prochaines années doivent permettre de créer, en neuf ou dans l'existant, 400 logements. »

[...]

« En ce qui concerne le logement vacant, un objectif de 30% de logements à créer dans le parc existant est impossible à réaliser au vu des constats déjà effectués sur la réalité du terrain. Le repérage effectué par les services municipaux, en cours d'étude préopérationnelle, montre un nombre réel de l'ordre de 120 logements, soit environ 3% des résidences principales, ce qui est à peine la marge nécessaire pour assurer le fonctionnement du marché.

Par expérience, la Commune sait que les opérations pouvant réellement aboutir à la remise sur le marché de logements vacants impliquent une combinaison d'actions visant aussi bien l'aménagement de l'espace public, notamment le stationnement, que le travail sur le bâti, toutes choses nécessitant du temps et d'importants moyens financiers à mobiliser. Aussi, l'objectif que se fixe la Commune ne peut-il être supérieur à 4/5 logements par an, soit 10% de l'objectif. »

Ces éléments affichent toujours, de la part de la commune de Golbey, l'ambition de produire 400 logements dont 40 au titre de la remobilisation sur le marché de logements vacants ; l'échéance visée est les 10 prochaines années sans pour autant définir précisément cette période. Même si le projet de la commune approuvé par délibération du 18 juin 2020 a modulé ces objectifs en page 130 du rapport de présentation avec 380 logements dont 75 repris sur les logements vacants, la page 102 du rapport de présentation maintient néanmoins l'ambition de la commune d'offrir 400 nouveaux logements dont 360 neufs conformément à l'objectif du PADD. Ce dernier point est donc fondamentalement en contradiction avec le tableau de la page 130 du rapport de présentation.

Malgré cette évolution ambiguë en matière de logements, c'est l'ambition des 400 logements (dont 40 au titre de la remobilisation de la vacance) inscrite au PADD qui prévaut compte tenu de sa dimension de projet, d'orientations et d'objectifs à mettre en œuvre pour la commune conformément aux dispositions de l'article L151-8 du code de l'urbanisme.

L151-8 du code de l'urbanisme :

« Le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles L. 101-1 à L. 101-3. »

Ainsi, l'analyse de la situation exposée dans l'avis de l'État du 24 octobre 2019 est toujours d'actualité en matière d'habitat concernant les prévisions pour la commune de Golbey. Dans le contexte territorial du PUC, la commune de Golbey s'octroie, dans le cadre du SCoT des Vosges centrales pour la période 2019-2030, la production de 45 % des objectifs de logements restant à produire en ne contribuant uniquement à hauteur de 5 % de l'objectif de remobilisation des logements vacants.

Les travaux conduits dans le cadre de l'élaboration du PLH de la communauté d'agglomération d'Epinal de l'automne 2019 viennent confirmer cette tendance. Ce document qui a vocation à décliner les orientations du SCoT des Vosges centrale en matière d'habitat, établi pour la période 2020-2025, prévoit à l'échelle du pôle urbain central une programmation de 617 logements à construire (dont 140 pour la commune de Golbey) et 333 logements à remobiliser sur la vacance (dont 66 pour la commune de Golbey). Le PLH prévoit pour la commune de Golbey la construction de 23 logements par an et la remobilisation de 11 logements vacants par an. Dans ce pas de temps au rythme de production annuel, la commune de Golbey par ce qu'elle inscrit dans son PLU (36 logements par an au PADD ou 32 logements par an au rapport de présentation) s'arroge un minimum de 54 % de la production de logements au-delà de la répartition contractualisée par les communes dans le cadre du PLH.

Le rapport de présentation mentionne le PLH de la communauté d'agglomération d'Epinal.

Page 103 :

« Bien que n'étant pas encore approuvé lors de l'élaboration de ce document, les dispositions du PLH ont été suivies et ont fait l'objet d'une concertation entre les trois communes du pôle urbain central. Elles sont intégrées dans le présent document soumis à l'approbation. »

Au regard des éléments présentés ci-dessus, il est à constater que le PLU de la commune de Golbey n'a pas intégré les dispositions du PLH contrairement à ce que le rapport de présentation énonce.

Mise en perspective du développement de l'offre en logements sur la commune de Golbey entre le 1^{er} janvier 2014 et le 1^{er} janvier 2019, il s'avère que celle-ci s'opère au rythme de 82 nouveaux logements par an (source INSEE). Sur la période 2014-2020 et à titre de comparaison, le précédent PLH de la communauté d'agglomération d'Epinal (38 communes à cette époque) prévoyait, pour la commune de Golbey, un rythme de 20 nouvelles constructions par an et de 5 logements vacants par an à remobiliser sur le marché.

Des éléments présentés, au-delà de leur manque de précisions et de démonstrations, il apparaît de façon évidente que les prévisions en matière d'habitat de la commune de Golbey ne sont pas de nature à répondre à une répartition négociée des besoins en logements sur les trois communes du pôle urbain central. La surestimation de la production de nouveaux logements et l'insuffisance de remobilisation de la vacance envisagées par la commune de Golbey ne s'inscrivent pas dans la réalité des tendances lues dans les bases de l'INSEE sur la période 2014-2019. Elles sont, par leur ampleur, de nature à fragiliser davantage le territoire.

Sur la question de la consommation foncière en lien avec ces prévisions d'offre en logements, la commune de Golbey prévoit dans son orientation générale n°3 :

Page 13 :

« La commune de Golbey s'engage ainsi sur une réduction de la consommation foncière à vocation habitat de l'ordre de 25% avec un projet proposant l'urbanisation d'environ 2 ha par an pour les dix prochaines années. »

Les tableaux des pages 130 et 168 du rapport de présentation présentent les éléments relatifs aux opérations d'aménagements programmées par la commune de Golbey en y faisant figurer surfaces et nombre de logements à y construire. Ainsi il est prévu :

- sur l'ensemble des zones UD, 170 logements sur une surface de 4,3 ha,
- sur la zone 1AU « Grandrupt », 50 logements sur une surface 2,55 ha,
- sur la zone 2AU « Ruelle Haute », 40 logements sur une surface de 2,36 ha

A court et moyen termes, la commune de Golbey est, sur les secteurs immédiatement constructibles (hors zone 2AU), en capacité de produire 220 logements avec une densité de 37 logements à l'hectare sur 6,85 ha soit un rythme de 22 logements par an. Quant à la consommation d'espaces (en incluant la zone 2AU), elle s'établit à minima à un rythme de 0,9 ha par an.

Ce rythme annuel de 22 logements semble cohérent avec la programmation annuelle du PLH de 23 logements par an. Néanmoins, le potentiel de logements en dents creuses n'est pas développé et ne fait état que de 45 logements produits en dents creuses (tableau page 130).

Le rapport de présentation fait état de façon lacunaire de la situation de la commune vis-à-vis des dents creuses.

Page 79 :

« Des emprises foncières potentiellement mutables :

L'analyse des documents d'urbanisme en vigueur permet par ailleurs d'observer l'existence de nombreuses emprises foncières non bâties dans la zone urbaine. Ces terrains seraient constructibles sous réserve d'un redécoupage parcellaire. Cependant l'usage actuel des sols (petits boisements, jardins, ...) mériterait d'être pris en compte afin d'envisager des mesures de protection si nécessaire. En attendant un positionnement clair de la municipalité, le potentiel résidentiel de ces terrains n'est pas évalué. »

Ainsi dans son incapacité à objectiver le potentiel réel d'urbanisation, le rythme annuel de production de logements ainsi que celui de la consommation d'espaces ne peuvent être concrètement évalués. Les objectifs de production annuelle de logements (que ce soit 36, 32 ou 23) et de consommation de 2 ha par an prévus au PADD ne sont pas assurés d'être tenus dans le cadre d'un développement maîtrisé de l'urbanisation et tout particulièrement dans un contexte où le développement de l'offre en nouveaux logements s'est opéré au rythme de 82 unités du 1^{er} janvier 2014 au 1^{er} janvier 2019 (source INSEE).

Ainsi, au regard des éléments présentés, il y a donc une erreur manifeste d'appréciation des prévisions de la commune traduites dans le PADD de son PLU. Par ses orientations et ses partis pris d'aménagement, le PLU contrevient au respect des dispositions de l'article L101-2 du code de l'urbanisme, en matière d'équilibre et spécifiquement sur la surproduction de logements en lien avec l'évolution du pôle urbain central dont la commune de Golbey est une composante et une absence d'analyse des capacités d'urbanisation.

Sur la base de l'ensemble des éléments présentés relatifs au principe d'harmonisation et d'équilibre de ses prévisions d'aménagement, le tribunal ne pourra que constater l'illégalité du PLU de la commune de Golbey quant au respect des dispositions des articles L101-1 et 2 du code de l'urbanisme (CAA Nancy, 28 novembre 2013, commune de Wangenbourg-Engenthal, n°13NC00464).

Au surplus, l'illégalité du PLU, soulevée au motif de méconnaissance du principe d'équilibre, est renforcée par l'illégalité développée ci-après fondée sur l'absence dans le rapport de présentation de justifications.

2.2. Sur l'insuffisance de justification du rapport de présentation

L'article L151-4 du code de l'urbanisme dispose que :

« Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement.

Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces et de développement agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services.

[...]

Il analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'arrêt du projet de plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers. Il justifie les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques.

[...] »

a- En ce qui concerne l'ambition démographique

La période INSEE 1999-2016 montre une augmentation de la population de la commune de Golbey de 681 habitants pour atteindre la valeur de 8606 (INSEE 2016 – valeur au 1^{er} janvier 2019) avec l'installation des 904 nouveaux ménages. Sur la même période, l'évolution du pôle urbain central montre une diminution de la population de 3405 habitants (43 358 habitants au 1^{er} janvier 2019) et une augmentation du nombre de nouveaux ménages de 988.

Les perspectives de développement démographique sont précisées au rapport de présentation.

Page 103 :

« Ainsi que présenté dans le PADD, l'unique mais primordial objectif en ce domaine est l'équilibre dynamique de la population.

- Nombre d'habitants en 2014 (population des ménages) : 8219

- Nombre d'habitants en 2024 (population des ménages) : 8219

- Nombre d'habitants par ménage en 2014 : 2

- Nombre d'habitants par ménage en 2024 : 1.85

Le calcul est fondé notamment sur une étude du Commissariat Général au Développement Durable (N° 135, août 2012).

« Le point sur la demande potentielle de logements à l'horizon 2030 » étude dans laquelle il est dit que « les rythmes d'accroissement annuels moyens seraient alors de + 0.80% et + 0.65% sur les périodes 2010 – 2030 et 2010 - 2050 respectivement « sous l'effet du vieillissement de la population et sous l'hypothèse que la désaffection pour la vie en couple se poursuivra ».

Il correspond pour l'essentiel aux projections faites par le Syndicat du SCoT. En ce qui concerne l'analyse spécifique à Golbey, le phénomène de desserrement des ménages qui était très fort (+ 25% du nombre des ménages de 1999 à 2014) a certes ralenti mais reste élevé et le restera sans doute du fait de la composition sociologique de la population, les familles monoparentales étant passées de 20.2% à 25.1% entre 2010 et 2015 (de 14.4% à 15.6% en France pendant la même période – Source INSEE). »

L'étude mentionnée émanant du Commissariat Général au Développement Durable (CGDD) d'août 2012 (**annexe 17**) dont le titre est « la demande potentielle de logements à l'horizon 2030 ; une estimation par la croissance attendue du nombre des ménages » constitue une analyse globale à l'échelle nationale. Il y est aussi évoqué que « le nombre moyen de personnes par ménage ne serait plus que de 2,10 en 2030 et 2,00 en 2050, et à cet horizon, la proportion de personnes seules s'élèverait à 23,0 % contre 15,0 % en 2010. »

La dimension nationale et prospective de cette étude ne doit pas s'affranchir du contexte local. En effet la pure application mathématique de l'évolution du nombre des ménages sur la période 2010-2030 avec une valeur inférieure à 2 personnes par ménage en 2024, alors que l'étude envisage avec ce principe d'évolution une valeur de 2,1 en 2030, n'est pas de nature à rendre compte de la situation de la commune de Golbey.

Les éléments présentés en page 27 du rapport de présentation montrent la répartition des ménages suivant leur composition. En 2014, les ménages d'une seule personne, dans l'incapacité de desserrement, représentent 41 % du nombre total de ménages. Ce pourcentage est déjà largement au-delà des chiffres de personnes vivant seules de l'étude du CGDD de 2012. En ajoutant les familles monoparentales, ce nombre de ménages atteint 55 % du nombre total de ménages. Cette situation questionne l'ambition de la commune de Golbey dans la mise en œuvre de son projet sur la base d'un desserrement des ménages pour justifier ses besoins en logements. Un croisement avec le vieillissement de la population de la commune aurait été pertinent avec notamment la part des personnes de plus de 60 ans en constante augmentation comme le montre le graphique en page 24 du rapport de présentation (avec 26,3 % en 2014). Le doublement du nombre de personnes de 80 ans et plus vivant seules sur la période 1999-2016 n'est pas cité par le PLU alors qu'il constitue un élément important d'évolution du territoire.

Le contexte démographique évoqué ci-dessus montre que la commune de Golbey voit sa population et son nombre de ménages augmenter constamment à l'inverse de la tendance du pôle urbain central. Les éléments issus des graphiques et tableaux des pages 21 et 22 du rapport de présentation démontrent que cette évolution s'appuie sur un solde migratoire positif pour la commune de Golbey au détriment des autres communes du territoire dont celle du pôle urbain central (et en particulier la commune d'Epinal). Ainsi l'hypothèse de maintien de la population dans un contexte de solde migratoire positive pour la commune de Golbey s'avère de fait contradictoire.

Par ailleurs, pour un PLU approuvé en 2020, ne pas avoir mis à jour les données du rapport de présentation pour prendre en compte la réalité la plus récente du territoire pose aussi question en termes d'analyse et de méthode.

Au regard des éléments présentés ci-dessus, les hypothèses de prévisions démographiques (évolution de la population, capacité de desserrement des ménages, vieillissement de la population) sur lesquels s'appuie le PLU de la commune de Golbey sont insuffisamment justifiées et contreviennent aux dispositions de l'article L151-4 du code de l'urbanisme.

b- En ce qui concerne l'analyse des capacités de densification

Le rapport de présentation n'analyse pas la consommation foncière sur les dix dernières années précédant l'arrêt du projet. Cette analyse aurait dû s'établir sur la période 2009-2019 conformément à la disposition de l'article L151-4 du code de l'urbanisme. Ainsi l'objectif de modération de consommation d'espace de 25 % du PADD ne repose sur aucune analyse. Les seuls éléments du PLU sur cette thématique sont mentionnés au PADD dans la partie enjeux de l'orientation générale n°3.

Page 13 :

« Consommation foncière pour de l'habitat de 2,8 ha par an ces dernières années (34 ha consommés entre 2006 et 2018 ; 36 ha entre 2001 et 2014 selon le SCoT). »

De fait, aucune explication ne vient étayer le choix de l'objectif de modération de la consommation d'espace de 25 % inscrit au PADD. Cet objectif non argumenté ne s'inscrit pas non plus dans la trajectoire de réduction de la consommation foncière du schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la région Grand Est approuvé conjointement par le conseil régional (22 novembre 2019) et l'État (24 janvier 2020). La règle n°16 dispose de réduire de 50 %, à l'échelle régionale, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2030.

Concernant l'analyse des capacités de densification, le rapport de présentation (cartes des pages 72, 73 et 78 ainsi que les éléments de la page 79) ne sont pas en mesure de quantifier les surfaces disponibles ainsi que le potentiel réel de constructions réalisables. Les éléments de la page 79 formulés au conditionnel n'intègrent pas la densité préconisée par le SCoT de 35 logements par hectare.

Au regard des éléments présentés ci-dessus, l'analyse de la consommation d'espace et des capacités de densification sur lesquels s'appuie le PLU de la commune de Golbey sont insuffisamment justifiées et contreviennent aux dispositions de l'article L151-4 du code de l'urbanisme.

c- En ce qui concerne l'analyse de la vacance des logements

Les chiffres de l'INSEE en matière de logements vacants font état d'une évolution constante. Ainsi sur la période INSEE 1999-2016, le nombre de logements vacants sur cette période a été multiplié par trois pour passer de 141 à 424. Ce phénomène est fortement lié à une offre en logements supérieure au nombre de nouveaux ménages arrivant sur la commune de Golbey. Sur cette période, 1202 nouveaux logements ont été offerts au 904 nouveaux ménages de la commune. Cette tendance est aussi à l'oeuvre sur le pôle urbain centrale, avec une offre de 2684 logements pour l'accueil 988 nouveaux ménages et une vacance qui augment de fait mécaniquement de 1653 logements.

La commune de Golbey a retenu une autre valeur pour établir son projet d'aménagement. Cette valeur est présentée dans le PADD.

Page 13 :

« En ce qui concerne le logement vacant, un objectif de 30% de logements à créer dans le parc existant est impossible à réaliser au vu des constats déjà effectués sur la réalité du terrain. Le repérage effectué par les services municipaux, en cours d'étude préopérationnelle, montre un nombre réel de l'ordre de 120 logements, soit environ 3% des résidences principales, ce qui est à peine la marge nécessaire pour assurer le fonctionnement du marché. »

Cette valeur de 120 logements n'est pas justifiée dans le rapport de présentation. La méthodologie, des cartes de localisation ainsi que le niveau de dégradation du bâti auraient permis de légitimer cette approche qui, en l'état, est purement péremptoire. A ce titre, contester les données de l'INSEE produites pour la commune de Golbey sur un de ces champs uniquement (le nombre de logements vacants) apparaît plus que discutable, tant sur la fragilité de la méthode utilisée, que sur l'exploitation de ce « travail » qui vise à s'opposer aux lectures proposées par l'INSEE qui n'ont pas vocation à identifier des situations à l'adresse. En effet l'INSEE produit un ensemble de données (dont le nombre ménages et l'offre en logements) qui permettent de mettre en perspective leurs évolutions. Il est dès lors difficile de contester une donnée sans remettre en cause les autres.

Au regard des éléments présentés ci-dessus, l'analyse des capacités de mutation de l'ensemble des espaces bâtis sur lesquels s'appuie le PLU de la commune de Golbey sont insuffisamment justifiées et contreviennent aux dispositions de l'article L151-4 du code de l'urbanisme.

Sur la base de l'ensemble des éléments présentés relatifs à l'insuffisance de justifications du rapport de présentation, le tribunal ne pourra que constater l'illégalité du PLU de la commune de Golbey quant au respect des dispositions de l'article L151-4 du code de l'urbanisme (TA Grenoble, 20 juillet 2009, M. P Payerne et autres, n°0506115).

2.3. Sur l'absence de cohérence entre le PADD et le règlement

L'article L151-8 du code de l'urbanisme dispose que :

« Le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles L. 101-1 à L. 101-3. »

a- Concernant la zone 1AUt du « Saulcy »

Le PADD du PLU de la commune de Golbey établit dans ses orientations les objectifs suivants :

Orientation générale n°3 : veiller à un développement raisonné et respectueux de l'environnement

Page 14 :

« Protéger le corridor de la Moselle et ses espaces naturels remarquables :

La zone naturelle de la vallée de la Moselle, large corridor écologique bordant l'est du territoire, fait l'objet de protections particulières (PPRI, périmètre de protection des captages d'eau potable). La Commune a valorisé les abords de l'étang des Acacias (sentiers, bancs,

aire de jeux) et engagera avec les partenaires concernés (CAE pour les compétences tourisme et Gemapi, propriétaires de terrains et carrières, ...) une réflexion pour assurer une continuité d'aménagements verts de l'Ile sous la Gosse au pont-canal, intégrant dans ce projet les 3 hectares que la Commune vient d'acquérir. »

Orientation générale n°4 : conforter le tissu économique du territoire

Page 16 :

« 4/Développer un secteur de bureaux pour permettre de répondre à la demande de ce secteur tertiaire

Déjà engagée depuis de nombreuses années dans le cadre de la rénovation du centre-ville et de la reconquête des friches industrielles (ZAC de la Gosse, ZAC de la Filature, lotissement Jeanne d'Arc), la tertiarisation de l'économie Golbèenne se poursuit et nécessite de créer des possibilités nouvelles pour l'implantation de bureaux.

A proximité du centre-ville et des secteurs existants de la Gosse et la Filature, un secteur situé le long de la rue des Acacias constitue un potentiel intéressant car son environnement offre le cadre idéal pour développer un écoquartier de bureaux. »

Ces deux objectifs sont, par nature, contradictoires entre préservation environnementale et développement économique. Le règlement graphique ainsi que l'orientation d'aménagement et de programmation qui s'y rapporte atteste de la transcription des objectifs de développement économique au détriment de la préservation de l'environnement.

Bien que de surface réduite (0.9 ha contre 3,15 ha) par rapport au PLU arrêté par délibération le 17 juillet 2019, les parcelles AM 24 et 27 sont toujours intégrées à cette zone. L'avis de l'État du 24 octobre 2019 intégrant les éléments de l'avis de l'ARS du 15 octobre sont toujours d'actualité.

Page 9 de l'avis de l'Etat :

« - zone IAU1 (secteur du « Saulcy ») : cette zone, et en particulier les parcelles AM 23, 24 et 27, se trouve pour moitié sur le périmètre de protection rapprochée de captage du puits des Acacias, défini par l'arrêté préfectoral n°1514-07. Cet arrêté interdit notamment l'ouverture d'excavations, de fouilles, de tranchées, de plus de 2 mètres de profondeur, le retournement des prairies permanentes existantes et le défrichement. Les parcelles citées précédemment doivent être reclassées en zone N. »

Le maintien de cette zone en l'état est de nature à fragiliser la délivrance de toutes les autorisations d'urbanisme sur les parcelles AM 24 et 27 au regard des dispositions de salubrité et de sécurité publique de l'article R111-2 du code de l'urbanisme qui précise qu'« [un]projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations. »

Au titre de la préservation des zones humides, le PLU n'apporte pas la charge de la preuve que ce secteur n'est pas concerné par cet impératif. Le rapport de présentation en définit pourtant l'enjeu en reportant la responsabilité du diagnostic au stade du projet d'aménagement de la zone.

Page 143 du rapport de présentation :

« Le seul secteur de zones humides potentiellement impacté concerne la zone 1AUt du « Saulcy ». Il reste toutefois à délimiter précisément la surface réelle de zone humide dans la zone. L'expertise succincte de la végétation et des sols semble indiquer que potentiellement seule une petite partie du site serait constituée de zones humides (à confirmer par une étude plus précise au stade « projet »).

Par conséquent, les incidences du PLU sur les zones humides sont jugées faibles et nécessiteront potentiellement des compensations si le caractère humide est confirmé au niveau de la zone 1AUt du Saulcy. »

Ces éléments ne sont pas de nature à garantir la disposition de l'article L101-2 6° du code de l'urbanisme dont la rédaction précise que l'action des collectivités doit viser notamment *« la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ».*

Il y a manifestement une incohérence entre le PADD et le règlement en ce qui concerne la vocation de cette zone 1AUt « Le Saulcy » ; le PLU contrevient par conséquent aux dispositions de l'article L151-8 du code de l'urbanisme.

b- Concernant l'étude d'amélioration d'« entrée de ville »

Le code de l'urbanisme dans ses articles L111-6 et 8 envisage les dispositions concernant le traitement des entrées de villes liées aux axes de grande circulation.

L.111-6 :

« En dehors des espaces urbanisés des communes, les constructions ou installations sont interdites dans une bande de cent mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations au sens du code de la voirie routière et de soixante-quinze mètres de part et d'autre de l'axe des autres routes classées à grande circulation. Cette interdiction s'applique également dans une bande de soixante-quinze mètres de part et d'autre des routes visées à l'article L. 141-19. »

L.111-8 :

« Le plan local d'urbanisme, ou un document d'urbanisme en tenant lieu, peut fixer des règles d'implantation différentes de celles prévues par l'article L. 111-6 lorsqu'il comporte une étude justifiant, en fonction des spécificités locales, que ces règles sont compatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale, ainsi que de la qualité de l'urbanisme et des paysages. »

Dans son orientation générale n°2, le PADD du PLU de la commune de Golbey expose dans son objectif « offrir un cadre de vie de qualité » les éléments suivants :

Pages 10 et 11 :

« L'extension vers l'Ouest de la zone commerciale étant terminée, l'entrée de la RD 166, route d'Uxegney, sera traitée pour marquer la transition entre la coupure verte séparant les deux communes, sous forme d'aménagement paysager de voie publique urbaine alliant esthétique et sécurisation de la circulation.

Le carrefour de la rue du Fort avec la RD 166 mérite une réflexion approfondie pour mettre en valeur l'approche de la Ville par ses complexes de sports et de loisirs mais doit avant tout s'appuyer sur les modifications à apporter en concertation avec le Département et les industriels concernés sur ce carrefour accidentogène. »

La RD 166A, inscrite au PADD, est classée route à grande circulation, et impose un recul obligatoire de 75 mètres par rapport à l'axe en dehors des zones urbanisées.

Conformément aux dispositions des articles L111-6 et 8 du code de l'urbanisme, les aménagements de la RD 166 pour satisfaire aux objectifs du PADD font certes l'objet d'une étude versée en annexe 6.2. du dossier de PLU. Malheureusement aucun de ces éléments n'est retranscrit au règlement des zones concernées du PLU ou via une orientation d'aménagement et de programmation.

Il y a manifestement une incohérence entre le PADD et le règlement en ce qui concerne la gestion de l'aménagement de la RD 166A ; le PLU contrevient par conséquent aux dispositions de l'article L151-8 du code de l'urbanisme.

c- Concernant les capacités d'urbanisation

Le PADD précise les objectifs dans son orientation générale n°3 « veiller à un développement raisonné et respectueux de l'environnement » en matière de production de logements et de consommation d'espaces :

Page 13 :

« Au vu des besoins en logements analysés pour maintenir la population, soit une moyenne minimale de 40 logements par an, les 10 prochaines années doivent permettre de créer, en neuf ou dans l'existant, 400 logements.

[...]

La commune de Golbey s'engage ainsi sur une réduction de la consommation foncière à vocation habitat de l'ordre de 25% avec un projet proposant l'urbanisation d'environ 2 ha par an pour les dix prochaines années. »

Dans la traduction de son PADD dans les règlements écrits et graphiques du PLU, il est à noter sur les secteurs UC à vocation d'habitat collectif et d'équipements, la possibilité sous conditions d'y construire logements et hébergements (pages 14 à 20 du règlement écrit). Or ces conditions n'interdisent pas, sur les 55 ha de la surface totale des secteurs UC, la construction d'habitats résidentiels. Concernant la zone 1AU « Grandrupt » d'une superficie de 2,5 ha pour une production de 50 logements, sa mobilisation à terme n'est pas en mesure de tenir les objectifs du PADD compte tenu de toutes les potentialités connues ou non évaluées.

Ainsi des sous-zonages UC interdisant toute construction de logements et d'habitats ainsi qu'un zonage en 2AU du secteur « Grandrupt » auraient apporté plus de garanties dans le cadre des objectifs du PADD.

Il y a manifestement une incohérence entre le PADD et le règlement en ce qui concerne la gestion des secteurs UC et 1AU « Grandrupt » ; le PLU contrevient par conséquent aux dispositions de l'article L151-8 du code de l'urbanisme.

Sur la base des incohérences relevées entre le PADD et le règlement sur l'ensemble des points précédemment cités, le tribunal ne pourra que conclure à l'illégalité du PLU et du non-respect des dispositions de l'article L151-8 du code de l'urbanisme (CE, 30 mai 2018, commune de Sète, n°408068).

2.4. Sur l'insuffisance de l'évaluation environnementale

L'article R151-3 du code de l'urbanisme dispose :

« Au titre de l'évaluation environnementale lorsqu'elle est requise, le rapport de présentation :

1° Décrit l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte ;

2° Analyse les perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan ;

3° Expose les conséquences éventuelles de l'adoption du plan sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L. 414-4 du code de l'environnement ;

4° Explique les choix retenus mentionnés au premier alinéa de l'article L. 151-4 au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, ainsi que les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ;

5° Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser, s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement ;

6° Définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan mentionnée à l'article L. 153-27 et, le cas échéant, pour le bilan de l'application des dispositions relatives à l'habitat prévu à l'article L. 153-29. Ils doivent permettre notamment de suivre les effets du plan sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ;

7° Comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

Le rapport de présentation au titre de l'évaluation environnementale est proportionné à

l'importance du plan local d'urbanisme, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée.

[...] »

L'avis de la MRAe du 28 octobre 2019 analyse en page 5 la qualité de l'évaluation environnementale de la manière suivante :

Page 5 :

« *L'évaluation environnementale **ne respecte pas** les exigences de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme qui liste les thématiques et éléments devant le composer.*

En effet, les incidences sur l'environnement sont trop peu développées, à savoir notamment :

- *l'analyse de l'évolution de l'état initial de l'environnement et les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du PLU manque de précisions ;*

[...]

- *les mesures envisagées pour éviter, réduire et compenser les conséquences dommageables de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement ne sont pas évoquées :*

- *un tableau liste les indicateurs retenus pour analyser l'évaluation de l'application du PLU, mais sans les définir et sans prévoir de modalités de leur suivi ; »*

Les quelques évolutions du rapport de présentation (pages 132 à 135 et 160 à 161) dans sa partie évaluation environnementale apportées dans le PLU approuvé par délibération du conseil municipal du 18 juin 2020 ne sont pas en capacité à démontrer que ce PLU respecte dorénavant les exigences de l'article R151-3 du code de l'urbanisme.

L'analyse des incidences du PLU sur l'environnement est envisagée sous l'angle de la réduction de quelques zones urbanisées ou à urbaniser et donc, in fine sur une réduction des incidences du document d'urbanisme sur les milieux naturels.

Les recommandations de l'avis de la MRAe sont donc toujours fondées et recourent l'analyse de l'avis défavorable des services de l'État du 24 octobre 2020. Un de ces points est notamment la qualité des indicateurs et des modalités de suivi des effets du PLU prévues à l'article R151-3 6° du code de l'urbanisme précédemment cité. Cette disposition doit assurer les mises en œuvre des exigences de l'article L153-27 du même code qui énonce :

« *Neuf ans au plus après la délibération portant approbation du plan local d'urbanisme, ou la dernière délibération portant révision complète de ce plan, ou la délibération ayant décidé son maintien en vigueur en application du présent article, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, après avoir sollicité l'avis de ses communes membres, ou le conseil municipal procède à une analyse des résultats de l'application du plan, au regard des objectifs visés à l'article L. 101-2 et, le cas échéant, aux articles L. 1214-1 et L. 1214-2 du code des transports.*

[...]

L'analyse des résultats donne lieu à une délibération de ce même organe délibérant après que celui-ci a sollicité l'avis de ses communes membres ou du conseil municipal sur l'opportunité de réviser ce plan. »

Le tableau des pages 160 et 161 décrit effectivement un certain nombre d'indicateurs mais s'avère inefficace dans sa capacité à suivre les effets du PLU sur son territoire. Les éléments tels que valeurs initiales, valeurs cibles, fréquence de renseignement, mesures en réponse en cas de divergence avec les valeurs cibles, modalités de suivi sont absents du rapport de présentation. La mise en place de la séquence éviter, réduire, compenser propre à la démarche d'évaluation environnementale n'est dès lors pas possible ainsi que la garantie de l'atteinte des objectifs visés à l'article L101-2 du code de l'urbanisme.

Au regard des éléments présentés ci-dessus, les indicateurs, critères et modalité de suivi du PLU de la commune de Golbey sont insuffisants et contreviennent aux dispositions des articles R151-3 6° et L153-27 du code de l'urbanisme.

Le tribunal ne pourra que constater l'illégalité du PLU de la commune de Golbey quant au respect des dispositions de ces articles.

Au vu des illégalités soulevées dans le présent mémoire :

- de la méconnaissance du principe d'équilibre énoncé aux articles L101-1 et 2 du code de l'urbanisme dans les orientations et objectif du PADD du PLU de la commune de Golbey qui relève au surplus de l'erreur manifeste d'appréciation,

- de l'insuffisance des justifications du rapport de présentation (notamment en matière d'ambition démographique, d'analyses de capacités de densification et de la vacance des logements),

- de l'absence de cohérence entre le PADD et le règlement (notamment sur la zone 1AUt du « Saulcy », sur l'entrée de ville liée à la RD166, sur les capacités d'urbanisation des secteurs UC et 1AU),

- de l'insuffisance de l'évaluation environnementale (et notamment sur les indicateurs, critères et modalités de suivi),

le tribunal administratif ne pourra que sanctionner la délibération d'approbation du PLU de la commune de Golbey du 18 juin 2020 par son annulation.

CONCLUSION

PAR CES MOTIFS,

JE CONCLUS À CE QU'IL PLAISE À VOTRE TRIBUNAL DE BIEN VOULOIR PRONONCER :

L'ANNULATION DE LA DÉLIBÉRATION DU CONSEIL MUNICIPAL DE LA COMMUNE DE GOLBEY DU 18 JUIN 2020 APPROUVANT LE PLAN LOCAL D'URBANISME :

Le Préfet



Pierre ORY